



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Plads til forbedring

*Dansk ligestillingspolitik 1975 til 2000*

Borchorst, Anette; Fiig, Christina

*Publication date:*  
2000

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Borchorst, A., & Fiig, C. (2000). *Plads til forbedring: Dansk ligestillingspolitik 1975 til 2000*. Aalborg Universitet.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

RAPPORT NR. 2-2000

PLADS TIL FORBEDRING  
DANSK LIGESTILLINGSPOLITIK 1975 TIL 2000

AF  
ANETTE BORCHORST  
OG  
CHRISTINA FIIG



Anette Borchorst og Christina Fiig  
*Plads til forbedring*  
*Dansk ligestillingspolitik 1975 til 2000*

GEP-RAPPORTSERIE NR. 2-2000  
Redaktør: Ann-Dorte Christensen  
Lay-out: Line Jacobsen  
Design: Gitte Blå  
Tryk: UNI.PRINT, Aalborg Universitet, 2000

ISSN: 1397-7903

GEP-TEKSTSERIE rummer udgivelser fra Forskningsprogrammet: Køn, magt og politik. Programmet, der er finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, løber frem til år 2001.

GEP-TEKSTSERIE kan bestilles hos GEP sekretariat: Line Jacobsen, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Fibigerstræde 2, 9220 Aalborg Ø, tlf.: 96 35 83 10, fax: 98 15 32 98, e-mail: line@i4.auc.dk

---

# Indhold

Forord .....	7
--------------	---

## **Ligestillingsrådets historie, *Anette Borchorst***

1. Baggrund .....	11
2. Kvindekommisionen .....	12
3. Rådets ressortmæssige placering og sammensætning .....	14
4. Ligestillingsrådets arbejdsopgaver og kompetence .....	15
5. Ligestillingslovgivningen .....	18
6. Positive særforanstaltninger .....	22
7. Handlingsplaner for ligestilling .....	23
8. De politiske partiers stemmeafgivning .....	25
9. Ligestillingsrådets deltagelse i lovforberedende arbejde .....	28
10. Ligestillingsrådets opgaver i forbindelse med internationalt ligestillingsarbejde .....	28
11. Udvalg under Ligestillingsrådet .....	29
12. Ligestillingsrådets publikationer .....	30
13. Afslutning .....	30

Litteraturliste .....	31
-----------------------	----

## **Evaluerings af dansk ligestillingspolitik i 1990'erne.**

### **Aktører, instrumenter, mål og strategier, *Christina Fiig***

1. Introduktion .....	35
1.1. Tekstens opbygning .....	35
2. Problemformulering og projektets afgrænsning .....	39
2.1. Definition af ligestillingspolitik .....	39
2.2. Projektets problemformulering .....	40
2.3. Projektets afgrænsning .....	41
2.4. Rapportens datagrundlag og metode .....	42
3. Begrebsafklaring .....	42
3.1. Lighed- og ligestillingsbegrebet .....	43

---

3.2. Mål for politik og politikinstrumenter.....	44
4. De danske ligestillingspolitiske aktører.....	46
4.1. Ligestillingspolitikens institutionelle aktører.....	46
4.2. Ligestillingspolitikens individuelle aktører.....	48
5. Mainstreaming.....	49
5.1. Definition af mainstreaming.....	50
5.2. Baggrund for mainstreamingsstrategien.....	50
5.3. Implementering af mainstreamingsstrategien.....	51
5.4. Et dansk pilotprojekt om mainstreaming: Ringsted kommune .....	52
5.5. Mulige problemer omkring mainstreamingsstrategien.....	53
5.6. Forudsætninger for mainstreamingsstrategien .....	54
6. Handlingsplaner for ligestilling for de statslige institutioner .....	55
6.1. Baggrund for handlingsplanarbejdet .....	55
6.2. Klassificering af ministerier .....	57
6.3. De ligestillingsaktive ministerier.....	59
6.4. De mindre ligestillingsengagerede ministerier .....	60
6.5. De ligestillingspassive ministerier.....	63
6.6. Forklaringer på centraladministrationens engagement eller passivitet i handlingsplanarbejdet .....	64
7. Ligestillingsarbejde i amter og kommuner .....	65
7.1. Forholdet mellem stat og kommune.....	66
7.2. De kommunale ligestillingsinstrumenter i 1980- 1990'erne .....	67
7.2.1. Kommunale ligestillingsudvalg.....	67
7.2.2. De nationale handlingsplaner for ligestilling og kommuner og amter .....	68
7.2.3. De kommunale ligestillingsredegørelser .....	68
7.3. De kommunale ligestillingsredegørelser 1997-1999.....	69
7.4. Kvantitativ analyse af 10 af de "særligt informative" kommunale ligestillingsredegørelser i 1997.....	70
7.4.1. Oversigt over kommuner med en "særlig informativ" ligestillingsredegørelse i 1997 .....	71
7.5. Årsager til kommunal ligestillingspassivitet i Danmark .....	74
7.6. Opsamling .....	75

---

8. AF-regionernes ligestillingsarbejde.....	76
8.1. Baggrund for ligestillingskonsulenterne og AF-systemets ligestillingsarbejde.....	76
8.2. To strategier for AF-systemets ligestillingsarbejde: 1980'erne og 1990'erne ..	77
8.3. 1980'ernes mandefags-strategi .....	78
8.3.1. Evaluering af mandefags-strategien .....	70
8.4. AF-systemets ligestillingsarbejde i 1990'erne .....	79
8.4.1 Instrumenter i AF-systemets ligestillingsarbejde i perioden 1994-1996..	81
8.5. AF-region Århus' projekt om rekruttering af mandlige pædagoger.....	82
8.6. Opsamling .....	82
9. Positiv særbehandling.....	83
9.1. Positiv særbehandling som ligestillingsinstrument .....	83
9.2. Forskellige kategorier af positiv særbehandling.....	84
9.3. Positiv særbehandling efter Ligebehandlingslovens § 13, stk. 2.....	84
9.4. Antal dispensationer til positiv særbehandling efter Ligebehandlingslovens § 13, stk. 2 i 1990'erne .....	85
9.4.1. Myter om positiv særbehandling .....	85
9.5. Arbejdsmarkedets parter og spørgsmålet om positiv særbehandling .....	86
10. De ligestillingspolitiske instrumenter .....	90
10.1. Generelle ligestillingspolitiske instrumenter.....	90
10.2. Instrumenter til forbedring af kønsfordelingen i organisation og i ledergruppe.....	91
10.3. Instrumenter til forbedring af sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv .....	92
11. Konklusion .....	93
11.1. Forskningsmæssige udfordringer .....	97
Appendix .....	99
Noter .....	102
Litteraturliste .....	109



## Forord

GEP udsender hermed to tekster, som begge er skrevet til Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde. Udvalget blev nedsat af Statsministeren i april 1996 og skulle udarbejde forslag til ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet, som ikke var blevet ændret siden Ligestillingsrådets oprettelse i 1975. Udvalget blev bedt om at overveje sine forslag i lyset af erfaringer fra de øvrige nordiske lande.

Tekstens første bidrag er skrevet af lektor Anette Borchorst og omhandler Ligestillingsrådets historie. Det blev optrykt i bilagsdelen til udvalgets betænkning. Opgaven var at beskrive udviklingen i rådets arbejde som input til forslagene om at revurdere arbejdet. Det andet bidrag er skrevet af ph.d.-stipendiat Christina Fiig og rummer en evaluering af dansk ligestillingspolitik i 1990'erne. Dette bidrag tjente som baggrundsmateriale for betænkningens afsnit 2.4., 2.8., 4.4., 4.6. og kapitel 5. Det blev rekvireret som et tre-måneders forskningsprojekt og udarbejdet i efteråret 1997. Teksten er blevet opdateret indholdsmæssigt i april-maj 2000; bl.a. i lyset af ny litteratur, lovgivning og nye politiske initiativer.

Hvis man ønsker en profilering af Anette Borchorsts fremstilling, kan den læses i sammenhæng med den analyse af de fem nordiske landes ligestillingsapparater og ligestillingslovgivning, som blev publiceret i bogen *Ligestilte demokratier* i 1999. Det er interessant at se de fem landes ligestillingsapparat i en sammenhæng, fordi de i høj grad har inspireret hinanden netop omkring statslige ligestillingsinitiativer om kvinde- og kønsspørgsmål. Analysen viser imidlertid, at der er overraskende store forskelle mellem landene. Det gælder også mellem de tre skandinaviske lande, der normalt ligger tættest på hinanden. På ligestillingsområdet har den danske indsats haft mindre tyngde og gennemslagskraft, og den ligestillingspolitiske dagsorden er mere snæver i Danmark end i Norge og Sverige. Grundlæggende ligestillingsproblemer som fx vold mod kvinder, prostitution og sexchikane har ikke været

inkluderet i det, som i dag formelt afgrænses som ligestillingspolitik i Danmark. På regeringsniveau har der ikke været gennemført en samlet og koordineret indsats, og der har ikke været en synlig minister for området<sup>1</sup>. Dertil kommer, at Danmark som det eneste land kun har haft én institution, som både skulle tage sig af politisk-rådgivende, juridisk-håndhævende og administrative opgaver, hvor de øvrige fire lande har delt opgaverne ud på flere institutioner. Selve lovgivningen har heller ikke været så vidtgående som i Norge og Sverige, fx i retning af at stille krav til en aktiv ligestillingsindsats eller kontrollere, om handlingsplansbeslutninger blev implementeret. Den danske ligestillingsindsats har derfor været præget af symbolpolitik uden stor praktisk betydning.

Forklaringerne skal bl.a. søges i, at samspillet mellem en bred kvindemobilisering fra neden og respons i form af institutionaliseret ligestillingspolitik fra oven har antaget forskellig karakter i de fem lande. I Danmark, hvor den politiske kultur har et stærkt liberalistisk islæt, og hvor den nye kvindebevægelse holdt sig fra at søge direkte påvirkning på den statslige ligestillingspolitik har der været en svag institutionalisering. Fraværet af kvindeforbund i de politiske partier antages endvidere at have haft betydning for den svagere profilering af kønsspørgsmål i Danmark sammenlignet især med situationen i Sverige og Norge.

Udvalgsforslagene, som blev offentliggjort i begyndelsen af 1999, tog bl.a. afsæt i erfaringerne fra de øvrige nordiske lande og lagde op til, at ligestillingsarbejdet skulle sikres synlighed og gennemslagskraft. Betænkningen stillede forslag til en funktionsopdelt struktur, hvor der skulle oprettes et videnscenter for ligestilling, et klagenævn og en departemental enhed for at sikre en mere effektiv organisering af arbejdet. Forslagene er med mindre ændringer fremlagt i forslag til en ny ligestillingslov, som er blevet behandlet i Folketinget i foråret 2000. Den nye lovgivning blev vedtaget den 25. maj 2000. Hermed er der banet vej for en styrkelse af dansk ligestillingspolitik med oprettelse af ovennævnte institutioner.

I Christina Fiigs bidrag belyses dansk ligestillingspolitik i 1990'erne gennem en evaluering af aktører, instrumenter, mål og strategier. Ligestillingspolitik defineres som foranstaltninger, som har ligestilling som eksplicit mål (Bergqvist et al. 1999). Analysens genstand er hermed både lovgivning og øvrige initiativer, som er knyttet til de formelle ligestillingsinstitutioner.

Ligestillingspolitik er interessant af flere årsager. Den omhandler for det første forholdet mellem kvinder og mænd, hvilket kan betragtes som et fundamentalt omdrejningspunkt til alle tider og i alle dele af samfundet. Desuden har politikken sektorovergribende karakter og påvirker derfor alle andre politikområder på linje med finans-, miljø- og socialpolitik. Af denne årsag kan det være interessant at tænke ligestilling sammen med en række øvrige politikområder i velfærdsstaten. For det tredje er ligestillingspolitikens normative grundlag spørgsmålet om

---

<sup>1</sup> Der er imidlertid siden blev udpeget en minister for ligestilling i Danmark. Det skete den 1. juli 1999.

lighed mellem de to køn. Her er det centrale spørgsmål, om kvinder og mænd skal behandles *ens* eller *forskelligt* for at stilles mere lige. Ligestilling rummer to lighedsbegreber.

- Mulighedslighed, hvor lighed er synonym med lige, formelle muligheder og hermed ens behandling af de to køn. Ligestilling er hermed fraværet af barrierer, der forhindrer dette.
- Resultatlighed, hvor lighed er synonym med faktiske lige muligheder ud fra en betragtning om, at individer ikke er lige i udgangspunktet, og derfor skal behandles forskelligt.

Dansk ligestillingspolitik er præget af manglende teoretisk og politisk afklaring af disse begreber, af manglende målfastsættelse og af personafhængig implementering. Disse mangler begrænser politikken gennemslagskraft. I lyset af dette rettes fokus på en række af ligestillingspolitikens aktører som fx amter og kommuner, ministerier, politikere og kvindeorganisationer samt arbejdsmarkedets parter. Aktørerne udgør vigtige krumtapper i implementeringsprocessen.

Mainstreaming udgør et af de mest omtalte ligestillingsinstrumenter i slutningen af 1990'erne. Strategien er endnu i sin opstartsfase i Danmark. Med vedtagelse af den nye ligestillingslovgivning bliver mainstreaming et af dansk ligestillingspolitikens bærende principper. Hermed udvides rækken af aktører til at omfatte hele den offentlige forvaltning.

Med den nye lovgivning begynder et nyt kapitel i dansk ligestillingspolitik. Denne tekst skal læses som en oversigt over de forgangne 25 års politik på feltet.

Aarhus Universitet / Aalborg Universitet, maj 2000

Anette Borchorst og Christina Fiig

## Litteratur:

- Bergqvist, Christina, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Viveca Ramstedt-Silén, Nina C. Raaum, Audur Styrkasdóttir (eds.) (1999). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget (bogen er oversat til engelsk og udgivet på samme forlag).
- Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde (1999). *Det fremtidige ligestillingsarbejde. Betænkning nr. 1370 og bilagsdel*, København.





# Ligestillingsrådets historie

*Anette Borchorst*

## 1. Baggrund

Ligestillingsrådet blev nedsat den 2. september 1975 og holdt sit første møde i december samme år. Beslutningen om at etablere et permanent ligestillingsorgan skal ses i sammenhæng med en række forskellige faktorer. Internationalt var der en påvirkning til at etablere statslige ligestillingsinstitutioner. 1975 var FNs kvindeår og starten på dets kvinde-tiår, og i juni 1975 afholdtes den første verdenskvindekonference i Mexico. Her blev det anbefalet, at de enkelte lande skulle oprette regeringsinstitutioner til at sikre kvinders ligestilling såsom kvindekontorer eller lignende organer (UN, 1975: 66). Dertil kom en nordisk påvirkning. De nordiske lande havde i mange år inspireret hinanden omkring lovgivning angående kvinders rettigheder, forsørgerbegrebet i lovgivningen, familiepolitik osv. I 1974 havde Nordisk Ministerråd besluttet, at der skulle etableres kontakt mellem nordiske administratorer i ligestillingsspørgsmål. Da det danske ligestillingsråd blev nedsat, havde der eksisteret permanente ligestillingsorganer i Sverige, Norge og Finland siden 1972, og på Island var der i 1973 etableret et ligelønsråd.

Den nationale baggrund for nedsættelsen af Ligestillingsrådet var en markant tilgang af især gifte kvinder til arbejdsstyrken gennem de forudgående 10-15 år, og langt flere kvinder end tidligere gennemførte en uddannelse. I samme periode havde der været en omfattende debat om kvinders samfundsmæssige placering, kønsroller, nye familiemønstre osv. Politisk havde der været pres for ændringer i lovgivningen fra nogle af de største kvindeorganisationer, Dansk Kvindesamfund og Danske Kvinders Nationalråd, der havde eksisteret siden slutningen af forrige århundrede. Nogle af de politiske partier og især enkelte engagerede folketingspolitikere arbejdede for nye politiske initiativer. Også den nye kvindebevægelse, Rødstrømpebevægelsen,

arbejdede for nye politiske initiativer. Også den nye kvindebevægelse, Rødstrømpebevægelsen, som var slået igennem i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, må siges at have spillet en rolle. Denne var dog mere indirekte i form af bevægelsens betydning for ændrede holdninger til kvinders samfundsmæssige placering og for opgøret med traditionelle kønsroller. Rødstrømpebevægelsen fik aldrig og anmodede heller ikke om egentlig repræsentation i Ligestillingsrådet.

Den konkrete anledning til Ligestillingsrådets oprettelse var et forslag fra "Kommissionen vedrørende Kvindernes Stilling i Samfundet", i daglig tale kaldet Kvindekommissionen.

## 2. Kvindekommissionen

Kvindekommissionen blev nedsat den 4. februar 1965 af daværende statsminister Jens Otto Krag med borgmester Edel Saunte (Socialdemokratiet) som formand. Ifølge dens kommissorium skulle den undersøge kvindernes stilling i samfundet og "på baggrund heraf komme med egnede forslag, eventuelt i form af konkrete forslag til lovgivning, med henblik på at skabe en reel ligestilling for kvinderne inden for alle områder af samfundslivet". I kommissoriet blev det påpeget, at på trods af at de to køn havde opnået ligestilling på næsten alle områder, så svarede kvindernes virkelige stilling i samfundslivet ikke fuldt ud til denne ligestilling (Betænkning nr. 715, 1974: 7).

Kommissionen havde 55 medlemmer, hvoraf hovedparten var repræsentanter fra organisationer og politiske partier, og dertil kom et mindre antal personligt udpegede medlemmer og repræsentanter fra ministerier. Ved afslutningen af kommissionens arbejde i 1974 var der i ni betænkninger stillet i alt 84 forslag, og et flertal i kommissionen var blevet enige om, at oprettelse af et permanent ligestillingsorgan skulle fremsættes som kommissionens hovedforslag. Der var imidlertid ikke enighed om sammensætningen af et sådan organ. Et flertal på 16 medlemmer foreslog, at det skulle bestå af en formand og 12 medlemmer. De seks skulle indstilles af Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening og Danske Kvinders Nationalråd, som hver skulle indstille to personer. De resterende seks skulle vælges "blandt personer, der i særlig grad har deltaget i den offentlige debat om samfunds- og ligestillingsspørgsmål". Både kvinder og mænd skulle være repræsenteret i Rådet (Betænkning nr. 715, 1974: 96). Indtil det permanente organ kunne træde i funktion, blev det foreslået at oprette et tremandsorgan, hvor regeringen og arbejdsmarkedets parter hver stillede en medarbejder til rådighed. Et mindretal på 12 personer anbefalede oprettelse af et permanent ligestillingsorgan, men uden tilføjelsen om et tremandsorgan. Et mindretal på to personer foreslog, at der alene blev oprettet et tremandsorgan. Et enkelt medlem gik ind for en ombudsmand til at varetage problemer med kvinders og mænds

ligestilling. Endelig var et mindretal på fire personer helt imod oprettelse af et permanent organ. Kvindekommissionens arbejde blev diskuteret i Folketinget to gange i 1974. Første gang den 16. oktober ved Statsminister Poul Hartlings besvarelse af et spørgsmål fra Meta Ditzel (Radikale Venstre) og anden gang under en forespørgselsdebat den 28. november rejst af Socialistisk Folkeparti. Initiativtagerne til debatterne ønskede en opfølgning af Kvindekommissionens forslag, og der blev peget på, at der allerede eksisterede permanente ligestillingsorganer i de øvrige nordiske lande, ligesom der blev henvist til FNs kvindeår (Folketingstidende 16/10 1974 og 28/11 1974).

Statsministeren anførte, at hovedparten af Kvindekommissionens 84 forslag havde ført til reaktioner, og han mente, at hovedparten af resten angik forhold, "som er statsmagten uvedkommende, eller forhold som ikke kan fremmes ved lovgivning" (Folketingstidende 28/11 1974: 2378f). I relation til forslaget om oprettelse af et permanent ligestillingsorgan hæftede han sig i begge debatter ved de mange mindretalsudtalelser og afviste umiddelbart at følge forslaget under henvisning til, at det var sendt til høring i ministerierne. Personligt udtrykte han stor skepsis over for forslaget, "fordi bureaukratiske og administrative forskrifter, papirer, dokumenter osv. måske ikke umiddelbart fremmer arbejdet for at skabe mere ligelige betingelser for de to køn" (Folketingstidende 28/11 1974: 2427). Ved afslutningen af debatten kunne der ikke konstateres flertal for oprettelse af et ligestillingsråd, idet Venstre, det Konservative Folkeparti, Kristeligt Folkeparti, Centrumdemokraterne og Fremskridtspartiet var imod det, mens Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Retsforbundet og Danmarks Kommunistiske Parti var positive over for det.

Fire måneder senere kom der regeringsskifte efter et folketingsvalg. Den efterfølgende socialdemokratiske regering under Anker Jørgensen nedsatte i september 1975 Ligestillingsrådet administrativt efter en beslutning på et ministermøde. Statsministeriets pressemeddelelse fremhævede, at ministeriernes arbejde med ligestillingsspørgsmål på denne måde kunne koordineres og effektiviseres (Statsministeriet, 1975). Dermed markerede han, at statsligt ligestillingsarbejde allerede var en realitet. I sin efterfølgende nytårstale sagde statsministeren, at FNs kvindeår havde "tvunget os til at drøfte og tage stilling til ulighedsproblemerne". Han lagde samtidig vægt på Rådets opgave som vagthund (Ligestillingsrådet, 1977: 109).

### 3. Rådets ressortmæssige placering og sammensætning

Ligestillingsrådet blev nedsat under Statsministeriet, og frem til dets lovfæstelse i 1978 bestod dets sekretariat af personale udlånt fra forskellige ministerier. Rådet er forblevet under Statsministeriets forretningsområde, som bl.a. omfatter det ligestillingsarbejde, der skal koordineres mellem ministerierne. Derudover har de enkelte ministre ansvaret for ligestillingsarbejde inden for deres ressort.

Ved Ligestillingsrådets nedsættelse kom det til at bestå af

- En formand udpeget af regeringen
- Et medlem indstillet af Landsorganisationen i Danmark
- Et medlem indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening
- Et medlem indstillet af Fællesrådet for danske Tjenestemands- og Funktionærorganisationer
- Et medlem indstillet af de Grønlandske Kvindeforeningers Sammenslutning
- Tre medlemmer indstillet af Danske Kvinders Nationalråd

Rådets medlemmer blev udpeget for perioder af fire år ad gangen.

Rådets sammensætning svarede altså i store træk til flertalsforslaget fra Kvindekommissionen, dog med den afvigelse, at det ikke rummede uafhængige eksperter.

Ligestillingsrådet blev lovfæstet i Lov nr. 164 af 12. april 1978 om Ligestillingsrådet. Ved fremsættelsen begrundede statsminister Anker Jørgensen behovet for en lovfæstelse med de administrative funktioner, som Rådet havde fået i forbindelse med Lov om Ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., som blev vedtaget ved samme lejlighed (Folketingstidende 10/1 1978: 4112). Sammensætningen af Rådet forblev den samme. Statsministeren begrundede Danske Kvinders Nationalråds repræsentation ved tre medlemmer med, at nationalrådet var en sammenslutning af 42 kvindeorganisationer, der tilsammen dækkede meget vide synspunkter, og samtidig fungerede det i mange henseender som officielt talerør for disse foreninger (Folketingstidende, 10/1 1978: 4112f)

I 1978 var der en større grad af konsensus mellem partierne om behovet for et permanent ligestillingsorgan, end der havde været i 1974. Socialdemokratiet, det Radikale Venstre, det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Centrumdemokraterne stemte for lovfæstelsen. Fremskridtspartiet og Kristeligt Folkeparti stemte imod. Retsforbundet, Venstre og Venstresocialisterne stemte hverken for eller imod.

Ligestillingsrådets sammensætning blev ændret i forbindelse med Lov nr. 238 af 20. april 1988 om Ligestilling mellem mænd og kvinder, og den erstattede den tidligere Lov om

Ligestillingsrådet. De grønlandske Kvindeforeningers Sammenslutning udtrådte af Rådet, hvilket i bemærkningerne til lovforslaget blev begrundet med etableringen af Hjemmestyret i Grønland. Rådet blev samtidig udvidet med en repræsentant fra Dansk Kvindesamfund, som siden 1980 ikke længere var medlem af Danske Kvinders Nationalråd, samt en kvindeforsker udpeget af det øvrige råd. Dermed realiseredes planen om at inddrage uafhængige eksperter i rådsarbejdet, dog i langt mindre målestok, end man havde tænkt sig i Kvindekommissionen. Der var på dette tidspunkt en udstrakt konsensus om Ligestillingsrådet, idet alle partier stemte for forslaget bortset fra Fremskridtspartiet, som stemte imod. Socialistisk Folkeparti havde foreslået, at Akademikernes Centralorganisation blev optaget i Rådet, og Fælles Kurs foreslog, at Dansk Arbejdsgiverforening udgik, men ingen af disse forslag kunne samle flertal.

Med etableringen af Ligestillingsrådet var det første gang, at kvindeorganisationerne opnåede en mere permanent repræsentation i et statsligt organ, hvorimod arbejdsmarkedsorganisationerne var repræsenterede i en lang række organer. Der fandtes på dette tidspunkt ikke mandeorganisationer, der kunne repræsenteres, men der var en vis kønsbalance i Ligestillingsrådet, idet arbejdsmarkedsorganisationerne var meget mandsdominerede.

Ligestillingsrådet har haft fem formænd siden, det startede:

2.9.1975 - 21.1.1982	Karen Dahlerup, MF for Socialdemokratiet
21.1.1982 - 1.1.1987	Helle Degn, MF for Socialdemokratiet
1.1.1987 - 16.3.1993	Grethe Fenger Møller, MF for det Konservative Folkeparti
16.3.1993 - 31.12.1994	Anne Grete Holmsgaard, Kontorchef i DSB
11.1.1995 -	Ingrid Rasmussen, MF for Socialdemokratiet

Formændene har altså med en enkelt undtagelse været folketingspolitikere. Anne Grete Holmsgaard var ved sin udpegning tidligere medlem af Folketinget for Venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti. Ser man på udskiftningen af formænd, fremgår det, at begyndelsen af 1990'erne blev en mere turbulent periode end den foregående med to formandsskift uden for den normale udpegningsperiode og inden for en periode af to år.

#### 4. Ligestillingsrådets arbejdsopgaver og kompetence

Ligestillingsrådets arbejdsopgaver blev i 1975 fastlagt som:

1. Følge udviklingen i samfundet, herunder lovgivningen, samt følge udviklingen på arbejdsmarkedet, undersøge forhold, som modvirker ligestillingen, og foreslå foranstaltninger til ændring af sådanne forhold.

2. Virke som rådgivende organ for statslige myndigheder og kommuner i spørgsmål om ligestilling mellem mænd og kvinder.
3. Fremsætte forslag til forskning vedrørende ligestilling mellem mænd og kvinder samt fremme oplysningsvirksomheden om ligestillingsspørgsmål, bl.a. gennem udsendelse af publikationer m.v.

Disse arbejdsopgaver blev fastholdt ved lovfæstelsen i 1978 og gjaldt frem til 1988.

Arbejdsmarkedsorganisationerne fik fra starten en særlig rolle i Ligestillingsrådets arbejde. På sit første møde nedsatte Rådet et arbejdsmarkedsudvalg bestående af formanden og repræsentanterne fra Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening. Repræsentanten fra Fællesrådet for danske Tjenestemands- og Funktionærorganisationer deltog, når der var sager af særlig interesse for denne organisation (Ligestillingsrådet, 1977: 2,3) og var i 1978 fast medlem af udvalget (Ligestillingsrådet, 1979). I de første år arbejdede udvalget med problemet om den høje kvindearbejdsløshed. Det udarbejdede bl.a. en redegørelse om mænds og kvinders beskæftigelse og arbejdsløshed. Den ledte til henvendelser til regeringen og flere ministerier med henblik på at rette op på kønsskævhederne (Ligestillingsrådet, 1978: 5ff.). I forbindelse med lovfæstelsen fik Rådet en forretningsorden, som blev fastsat af statsministeren. Ifølge denne skulle Ligestillingsrådets udtalelser angående "tilladelse til foranstaltninger til fremme af lige muligheder for mænd og kvinder ved afhjælpning af de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse m.v.", eller såkaldt positive særforanstaltninger, godkendes af arbejdsmarkedsudvalget. Dermed blev arbejdsmarkedsorganisationerne helt afgørende for Ligestillingsrådets udtalelser på dette område.

Med Lov om Ligestilling mellem mænd og kvinder i 1988 blev der som noget nyt formuleret en formålsbestemmelse, der kort og godt sagde, at "Lovens formål er at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder". I bemærkningerne til loven blev det præciseret, at der ved ligestilling forstås "mænds og kvinders lige integration i samfundet og ligestilling i familielivet. Bl.a. skal mænd og kvinder have lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner, det vil sige lige adgang til samfundets styrende organer, lige adgang til arbejdsmarkedet, lige muligheder for at få uddannelse og undervisning".

Ligestillingsrådets kompetence blev udvidet i forbindelse med denne lovændring, som var en opfølgning af en motiveret dagsorden vedtaget i Folketinget i januar 1987. Ifølge loven kunne Ligestillingsrådet "af egen drift eller efter anmodning undersøge forhold, der vedrørte lovens formål". Arbejdsmarkedets parter fik nu forpligtelse til at give oplysninger til Ligestillingsrådet og kunne straffes med bøde, hvis de nægtede det. Lovændringen indebar, at alle offentlige myndigheder blev forpligtet til at arbejde for ligestilling, herunder også kommuner og amtskommuner. Ligestillingsrådet fik også styrket sin indflydelse, da kompetencen til at give tilladelse til positive særforanstaltninger blev flyttet fra arbejdsministeren til Rådet efter høring



fra de berørte ressortministre. Denne ændring var signaleret i 1988-loven og blev i 1989 indført i Ligebehandlingsloven. Med udvidelsen af Rådets kompetence fik Arbejdsmarkedsudvalget vetoret i forhold til tilladelse af positive særforanstaltninger, og formuleringerne i forretningsordenen angående udvalgets kompetence blev skrevet ind i loven. Ved en ændring af Ligestillingsloven i 1992 kunne Ligestillingsrådet inddrage særligt sagkyndige i forbindelse med behandling af konkrete ligelønssager, og det fik mulighed for besigtigelse af virksomheder.

Gennem Ligestillingsrådets historie er udviklingen altså gået fra, at Rådet ingen selvstændig kompetence havde ved starten i 1975, mod at det i 1978 fik en vis kompetence, som igen blev udvidet i 1988. I de første år lå hovedvægten i Rådets arbejde på behandling af individuelle klagesager affødt af enkeltpersoners henvendelser (Ligestillingsrådet, 1977). I perioden efter lovfæstelsen fik generelle og principielle ligestillingsspørgsmål en større vægt. I takt med vedtagelse af ligestillingslovgivningen har udtalelser i forbindelse med vurdering af brud på ligebehandlingsloven og i mindre grad ligelønsloven fået en stigende vægt i Rådets arbejde. Ligestillingsrådet har med disse udtalelser haft en væsentlig rolle i forbindelse med fastlæggelsen af praksis og fortolkning af ligestillingslovene, som dog er blevet afgjort endeligt ved domstolene. Til illustration af udviklingen i Rådets arbejdsopgaver gives her eksempler på dagsordenspunkter på rådsmøder i 1976, 1986 og 1996.

November 1976

- *Formandens beretning*
- a. *beretning fra arbejdsmarkedsudvalgets møde den. 15. November*
- b. *rådsmedlemmernes bemærkninger til beretningen*
- *Forslag fra rådsmedlemmerne, herunder forslag til drøftelse med statsminister Anker Jørgensen*

September 1986

- *Formandens beretning*
- *Betænkning om ingeniør- og teknikeruddannelsens fremtid*
- *Nordisk Forum i 1988*
- *Graviditets- og barselsbetingede problemer for lønarbejdende kvinder*
- *Ligestillingsrådets møde om "Ligestillingen i fremtidens Danmark"*

Juni 1996

- *Indstilling af nyt medlem til Nordisk Institut for Kvinde- og Kønsforskning*
- *Udtalelse til Justitsministeriet på høring vedrørende betænkning om fraskiltes pensionsret*



- *Dispensationssag, Danmarks Radio*
- *Dispensationssag, Greve Kommune*
- *Dispensationssag, forskningsrådene*
- *Afskedigelsessag NN*
- *Afskedigelsessag NN*
- *Manglende genansættelse NN*
- *Manglende fastansættelse af vikar NN*
- *Forskelsbehandling på grund af kønsskifte af NN*
- *Drøftelse af barselsfonde*
- *Drøftelse af disposition for populærudgave af Platform for Action*

Ligestillingsrådet fik først sit eget budget med lovfæstelsen i 1978 og har siden været på Finansloven med egen bevilling. Bevillingen steg fra 1.355.000 kr. i 1979 til 4.500.000 kr. i 1993. I forbindelse med handlingsplanarbejdet blev der bevilget særlige midler til projektarbejde, første gang i 1987, hvor der blev givet 3 millioner kr. over en treårig periode. I 1991 blev der givet 9 millioner kr. til den kommende treårige periode. I 1994 blev projektmidlerne givet som en del af det samlede driftsbudget, som i dette år var på 7.100.000 kr.

## 5. Ligestillingslovgivningen

Ud over lovgivningen om Ligestillingsrådet har to andre ligestillingslove været nært forbundet med Rådets arbejde, nemlig ligelønsloven og ligebehandlingsloven. Derudover er udvalgsloven og bestyrelsesloven, der begge administreres i Statsministeriet, af relevans for ligestillingsarbejdet.

Lov nr. 32 af 4. februar 1976 om lige løn til mænd og kvinder gjaldt for områder, der ikke var dækket af overenskomster mellem Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening, for her var ligelønsprincippet gennemført i 1973. Baggrunden for loven var, at Danmark havde ratificeret ILOs konvention om lige løn for arbejdere på det private arbejdsmarked i 1960. Den direkte anledning var et EF-direktiv af 10. februar 1975 "om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om gennemførelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder" (75/117/EØF). Dette direktiv skal ses i sammenhæng med § 119 om ligeløn i Romtraktaten fra 1957.

Ifølge den danske lov fra 1976 skulle enhver arbejdsgiver, som havde ansat mænd og kvinder på samme arbejdsplads, give lige løn for samme arbejde. Denne formulering var ikke så

vidtgående som direktivets, som talte om lige løn for samme arbejde eller arbejde, som tillægges samme værdi. Begrundelsen for formuleringen i loven var, at det var den formulering, der var benyttet i de kollektive overenskomster.

I 1983 stævnedes EF-Kommissionen Danmark for mangelfuld gennemførelse af direktivet, og i 1985 blev Danmark dømt for traktatbrud af EF-domstolen. Begrundelsen var, at lovens formulering ikke var tilstrækkelig klar og præcis. Det førte til en ændring af ligelønsloven i 1986, hvor formuleringen nu blev, at der skulle ydes lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Formuleringen "på samme arbejdsplads" gled dermed også ud. Ligelønsloven blev igen ændret i 1989, hvor Ligestillingsrådets mulighed for at undersøge forhold af egen drift og sanktionsmuligheder med bøde for at undlade at give oplysninger blev indføjet i loven.

I 1992 blev loven ændret på ny, og her fik Ligestillingsrådet ret til at indhente erklæringer fra særligt sagkyndige ved behandling af konkrete sager, og der blev indført ret til virksomhedsbesøg efter aftale med virksomheden. Der blev også indført omvendt bevisbyrde i forbindelse med afskedigelse i tilknytning til ligelønssager.

Ligestillingsrådet har gennem årene haft et antal sager om brud på ligelønsloven til udtalelse; langt de fleste ligelønssager rejses via faglig voldgift.

Lov nr. 244 af 19. april 1978 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. havde baggrund i et EF-direktiv af 9. februar 1976 "om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår" (76/207/EØF). Loven forbød direkte og indirekte diskrimination på grund af køn ved ansættelse, forflyttelser og forfremmelser, dvs. forhold, der vedrørte arbejdsmarkedet. Der var altså tale om forbudslovgivning, som fik en kønsneutral udformning. Positive særforanstaltninger var kun tilladt efter at have indhentet dispensation. Ligestillingsrådet fik status som høringsinstans i forbindelse med disse dispensationer, mens den endelige afgørelse lå hos arbejdsministeren. I tilfælde, hvor det var afgørende, "at erhvervsudøveren havde et bestemt køn", lå dispensationskompetencen hos den minister, til hvis ressort den pågældende virksomhed hørte. I 1984 blev formuleringen om arbejdsgivere, "som beskæftiger mænd og kvinder på samme arbejdsplads", taget ud af loven. Det skete efter, at Kommissionen havde rejst traktatbrudssag mod Danmark. Derefter bortfaldt denne sag.

I 1989 blev der udsendt en bekendtgørelse om fritagelse for at søge dispensation for Ligebehandlingsloven i forbindelse med kortere kurser for kvinder og i stillingsannoncer, hvor kvinder blev opfordret til at søge. I 1989 blev om Lov om barselsorlov (nr. 234 af 4. juni 1980) indarbejdet i ligebehandlingsloven, og bevisbyrden ved afskedigelse i forbindelse med graviditet og barsel blev vendt, således at det nu kom til at påhvile arbejdsgiveren at bevise, at afskedigelse ikke var begrundet i disse forhold. Desuden blev Ligestillingsrådets kompetence i forhold til at indhente oplysninger af egen drift og sanktionsmulighederne ved bøde indskrevet i loven. Som

nævnt ovenfor fik Ligestillingsrådet nu retten til at tillade positive særforanstaltninger, men i sager, hvor det er afgørende at personen er af et bestemt køn, ligger kompetencen hos ressortministeren efter forudgående høring i Arbejdsministeriet og Ligestillingsrådet. I 1990 blev loven revideret, og retten til at placere fraværet i forbindelse med barsel blev ændret. I 1994 blev ligebehandlingsloven ændret på to områder som følge af EU-direktivet, "Tiende særdirektiv inden for rammedirektivet om arbejdsmiljø om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, lige har født eller ammer" (92/85/EØF). Ændringerne medførte, at mødre har pligt til fravær i to uger efter fødslen, og at kvindelige lønmodtagere har ret til fravær fra arbejde i forbindelse med graviditetsundersøgelser i arbejdstiden. Endelig skulle afskedigelse under barsel fremover begrundes skriftligt og fyldestgørende.

I de første år efter lovens ikrafttrædelse blev der rejst en del sager om kønsdiskriminerende annoncering, senere forenkledede man proceduren og valgte kun at tage sig af grove overtrædelser. Siden 1994 har sager om kønsdiskriminerende reklame været reguleret via markedsføringsloven, som administreres af forbrugerombudsmanden. Også dispensationsbekendtgørelsen medførte reduktion af det antal sager, som blev rejst over for Ligestillingsrådet. De fleste sager om Ligebehandlingsloven har drejet sig om ansættelse og afskedigelse under barsel. Efter indførelse af omvendt bevisbyrde under graviditet og barsel konstaterede Rådet en tendens til, at afskedigelserne blev flyttet til et tidspunkt efter barselsorlovens udløb, hvor der ikke gjaldt omvendt bevisbyrde (Ligestillingsrådet, 1994: 13). Når konkrete sager er blevet rejst over for Ligestillingsrådet, er de efter en kortlægning i sekretariatet blevet forelagt for Rådet, som derefter har givet en vurdering af, om der var tale om et brud på lovgivningen. Den endelige afgørelse hører under domstolene.

Lov nr. 157 af 24. april 1985 om Ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner o.lign., i daglig tale kaldet udvalgsloven, havde sin baggrund i længere tids diskussioner af kønssammensætningen i offentlige udvalg. Ligestillingsrådet havde efter vedtagelse på sit første rådsmøde anmodet ministerierne om oplysninger om sammensætning af råd, nævn og udvalg. De svar, man fik tilbage, viste, at kvinderne kun udgjorde 8,6 pct. af medlemmerne i offentlige råd, nævn og udvalg. Kønsskævheden var langt større end forventet, og Rådet henvendte sig derefter i juli 1976 til statsminister Anker Jørgensen, som i oktober 1976 gjorde ministerierne opmærksomme på det ønskelige i en ligelig kønsfordeling. I 1978 foretog Ligestillingsrådet en ny opgørelse, der viste, at kvindeandelen nu var på 9,2 pct., og det henvendte sig derefter på ny til statsministeren. Denne indskærpede herefter i 1981 til ministerierne, at der skulle tilstræbes en mere ligelig kønsfordeling. Samtidig blev der indført indberetningspligt til Statsministeriet inden endelig beskikkelse af udvalg. Da det fortsat ikke førte til større ændringer, blev udvalgsloven gennemført. Ifølge denne bør der så vidt muligt være en afbalanceret sammensætning af mænd

og kvinder i disse udvalg. Inden lovens vedtagelse havde det Radikale Venstre i 1980 og flere gange i 1984 stillet tilsvarende forslag til lovgivning. Ifølge udvalgsloven skulle myndigheder og organisationer foreslå både en mand og en kvinde ved udpegning til offentlige udvalg, kommissioner o.lign. Herefter afgør den minister, til hvis ressort udvalget hører, hvem der udpeges. Sammensætningen af udvalg skal fortsat indberettes til Statsministeriet før den endelige beskikkelse. Der blev ikke tillagt Ligestillingsrådet nogen kompetence i forbindelse med denne lov.

Efter lovens gennemførelse steg kvindeandelen i råd, nævn og udvalg og især i dem, der blev etableret efter lovens ikrafttrædelse. Kvindeandelen i udvalg nedsat fra 1.7. 1985 til 31.12 1986 var således 30,7 pct., i udvalg nedsat i 1990 38,0 pct. og i udvalg nedsat i 1995 32,6 pct. (Ligestillingsrådet, 1996b, bilag 4). Kvindeandelen i samtlige råd, nævn og udvalg steg fra 15,7 pct. i 1985/86 til 27,7 pct. i 1995 (Ligestillingsrådet, 1992 og 1996). I 1996 var andelen på 27,2 pct., og dermed var der altså sket en stagnation i udviklingen mod en mere ligelig kønsrepræsentation (Ligestillingsrådet, 1997).

Der har været flere sager om udvalg, hvis kønssammensætning var meget skæv (Dahlerup, 1990; Ligestillingsrådet, 1996a: 44ff.), og i Folketinget er der stillet flere spørgsmål herom. Der har også været eksempler på, at ministre har nægtet at følge indstillinger til udvalg, fordi deres kønssammensætning var for skæv. Kontroverserne skal ses i sammenhæng med, at loven har skabt en vis modstand i organisationerne.

Lov nr. 427 af 13. juni 1990 om ligestilling mellem mænd og kvinder ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning, i daglig tale kaldet bestyrelsesloven, udvidede principperne i udvalgsloven til også at gælde bestyrelser, repræsentantskab eller tilsvarende kollektiv ledelse. Baggrunden for loven var, at der i 1987 efter en beslutning foreslået af det Radikale Venstre blev nedsat et udvalg under Justitsministeriet, som skulle kortlægge kvinderepræsentationen i bestyrelser, hvor det offentlige havde indstillings- eller godkendelsesret. Udvalget foreslog, at lovgivningen skulle tilstræbe en ligelig kønsfordeling i disse bestyrelser. Loven kom i sidste ende kun til at gælde statslige forvaltningsmyndigheder, der ledes af en bestyrelse, repræsentantskab eller tilsvarende kollektiv ledelse. Loven bestemte, at indstillende myndigheder og organisationer både skulle foreslå mænd og kvinder på samme måde som i udvalgsloven. Ressortministrene skulle hvert tredje år indberette kønssammensætningen til Statsministeriet, dvs. altså ikke som ved udvalgsloven inden beskikkelsen af medlemmerne. Ligestillingsrådet fik ikke tillagt nogen kompetence i forbindelse med denne lov.

Ligestillingsrådet beklagede, at loven kun gjaldt statslige og ikke kommunale og amtskommunale myndigheder, ligesom det gerne så, at også private bestyrelser, hvor det offentlige har en vis indflydelse, var omfattet af loven. Rådet fandt det principielt uheldigt, at der kun var tale om en henstilling og ikke om et pålæg om en mere afbalanceret kønssammensætning (Ligestillingsrådet, 1990: 80ff.).

Kvindeandelen i de bestyrelser, som er omfattet af loven steg fra 24 pct. i 1988 til 29,2 pct. i 1994 (Ligestillingsrådet, 1991 og 1996).

Gennemførelsen af ligestillingslovgivningen og især ligelønsloven og ligebehandlingsloven med senere revisioner har altså ført til en udvidelse af Ligestillingsrådets kompetence og har præget Rådets arbejdsopgaver. Udtalelser vedrørende brud på ligeløns- og ligebehandlingsloven i konkrete tilfælde er blevet en væsentlig del af dets arbejde, og Ligestillingsrådet har dermed - især i de første år efter lovenes gennemførelse - præget implementeringen af ligestillingslovgivningen.

## 6. Positive særforanstaltninger

Tilladelse til foranstaltninger til fremme af lige muligheder for mænd og kvinder ved afhjælpning af de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse m.v.", eller såkaldt positive særforanstaltninger er et emne, der ofte giver anledning til en omfattende debat. Som anført ovenfor kan dette ligestillingsinstrument kun bruges efter indhentning af dispensation, bort set fra de tilfælde, hvor det er tilladt i henhold til bekendtgørelse, som f.eks. kortere kurser for kvinder og opfordringer til kvinder om at søge i stillingsannoncer.

Positive særforanstaltninger efter dispensation er især blevet anvendt i forbindelse med arbejdsmarkedsrelaterede kurser, stillingsannoncer og ved ansættelser og forfremmelser. Ved positive særforanstaltninger relateret til forfremmelser og ansættelser kan benyttes forskellige instrumenter. Ved radikal kønskvotering, foretrækkes det underrepræsenterede køn, hvis nogle minimumskvalifikationer opfyldes, og ved moderat kønskvotering foretrækkes det underrepræsenterede køn ved lige kvalifikationer. Ved øremærkning forstås foranstaltninger eller stillinger, der på forhånd er afsat til det underrepræsenterede køn. I den offentlige debat diskuteres positive særforanstaltninger ofte under ét under betegnelsen kønskvotering, således at disse tre instrumenter ofte blandes sammen.

Radikal kønskvotering har aldrig været anvendt i Danmark, mens blød kønskvotering har været forsøgt. Øremærkning er f.eks. sket i forbindelse med besættelse af forskningsstipendier for unge forskere på naturvidenskabelige uddannelser på universiteterne.

Positive særforanstaltninger var i ligebehandlingslovens første år næsten udelukkende rettet mod kvinder, men i de senere år er det blevet mere udbredt at benytte dette instrument for mænd. I 1996 blev der givet 12 dispensationer til positive særforanstaltninger. I seks tilfælde var der tale om særforanstaltninger til mænd og i fem til kvinder, mens en dispensation både drejede sig om mænd og kvinder (Ligestillingsrådet, 1997: 60-71).



## 7. Handlingsplaner for ligestilling

Inspirationen til det danske handlingsplanarbejde kom fra FNs kvindekongres i Nairobi i 1985, hvor der blev vedtaget et dokument om fremadrettede strategier frem til år 2000, som bl.a. pegede på gennemførelse af handlingsplaner. Desuden var man inspireret af de nordiske lande, hvor man havde vedtaget handlingsplaner i Sverige i 1979, i Finland i 1980 og i Norge i 1981 (Haavio-Mannila, 1983: 224ff.). I Danmark stillede Socialistisk Folkeparti forslag om handlingsplaner to gange i 1978, men først i forbindelse med en forespørgselsdebat i januar 1985 var der flertal for det. Forespørgselen var rejst af kvindelige politikere fra Socialdemokratiet, Konservativt Folkeparti, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Centrumdemokraterne, Venstresocialisterne og Kristeligt Folkeparti. Debatten mandede ud i en næsten enstemmig vedtagelse af en motiveret dagsorden, der bl.a. konkluderede, at der i Danmark burde udarbejdes en handlingsplan, "Således at der kan iværksættes kampanjer, der sikrer kvinder lige muligheder overalt i samfundet" (Folketingstidende 17/1 1985: 4349), og i november 1985 blev regeringen efter en ny forespørgselsdebat og vedtagelsen af en motiveret dagsorden pålagt at fremlægge en national handlingsplan inden den 1. januar 1987. Derefter blev der nedsat et udvalg med forhenværende arbejdsminister Grethe Fenger Møller som formand, og statsminister Poul Schlüter fremlagde derefter i december 1986 regeringens første handlingsplan. Denne blev debatteret i Folketinget i januar 1987. Her blev der vedtaget en motiveret dagsorden med alle partiers stemmer mod Fremskridtspartiets. Den opfordrede regeringen til at fortsætte handlingsplanarbejdet, som ministerierne årligt skulle afrapportere til Ligestillingsrådet. Regeringen skulle præsentere de opnåede resultater for Folketinget senest i 1990. Desuden opfordredes statsministeren til at nedsætte et udvalg til at følge det internationale handlingsplanarbejde, og endelig skulle Ligestillingsrådet styrkes med ressourcer og kompetence til at behandle sager om lige løn og lige behandling (Folketingstidende 20/1 1987: 5593).

Handlingsplanarbejdet kom i de følgende år til at fortsætte på den måde, at ministerierne udarbejdede årlige redegørelser, som Ligestillingsrådet evaluerede for treårige perioder ad gangen. Indtil nu er det sket for perioderne 1987-90 (Andersen og Carlsen, 1991), 1991-93 (Ligestillingsrådet, 1993b), 1994-96 (Ligestillingsrådet, 1996b), og derefter er evalueringerne fremlagt til debat i Folketinget. Indimellem debatterne har der også været stillet spørgsmål til ministre angående ministeriernes handlingsplanarbejde.

Ved den første handlingsplanrunde blev der udpeget tre indsatsområder: opkvalificering af kontorfunktionærer, kvinders andel af det ledende personale og sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv. Disse indsatsområder blev fortsat i anden runde sammen med ligeløn.

Ved Folketingets behandling af første runde i februar 1991 blev der vedtaget en dagsorden, som lagde op til en fortsættelse af handlingsplanarbejdet og af Ligestillingsrådets projekt- og formidlingsarbejde. Det blev besluttet, at der i det konkrete handlingsplaner skulle

udarbejdes måltal og årstal for ligestillingen i statens ligestillingspolitik. Det blev også vedtaget at intensivere ligelønsbestræbelserne og fremlægge strategier, som skulle sikre bedre mod afskedigelse af gravide (Folketingstidende 21/2 1991: 2234). Denne dagsorden blev vedtaget af alle partier mod Fremskridtspartiets.

Ligestillingsrådets opsamling af 2. handlingsplanrunde i 1993 viste, at flertallet af ministerier ikke havde levet op til Folketingets dagsorden om at udarbejde handlingsplaner med måltal og årstal. Rådet vurderede, at der var eksempler på flot og seriøst arbejde, men at de var få. De fleste steder var arbejdet gået for langsomt, og i et flertal af ministerierne havde det været tillagt ringe vægt (Ligestillingsrådet 1993b). Under Folketingets behandling af evalueringen af 2. handlingsplanrunde i april 1994 konstaterede man, at resultaterne generelt var beskedne, og derfor opfordredes regeringen til at sikre, at de statslige institutioner, der endnu ikke havde udarbejdet handlingsplaner, skulle få gjort det snarest. Der skulle optages forhandlinger med kommuner og amtskommuner for at fremme ligestillingen på deres arbejdspladser. Handlingsplanerne skulle som et minimum indeholde måltal og konkrete tiltag for at bedre balancen mellem arbejdsliv og familieliv for begge køn og mål for en mere balanceret kønsfordeling i ledergruppen. Inden udgangen af 1995 skulle der udarbejdes forslag, der kunne fremme fædres anvendelse af orlovsordninger. Endelig skulle Statsministeriet årligt og første gang i 1995 udarbejde en oversigt over ministeriernes øvrige initiativer til fremme af ligestillingen (Folketingstidende 28/4 1994: 10223). Folketingets dagsorden blev vedtaget af alle partier, bort set fra Fremskridtspartiet som stemte imod og venstre, som stemte ved ikke.

Med henblik på at hjælpe offentlige og private virksomheder med at sætte målrettet ligestillingsarbejde i gang, oprettede Ligestillingsrådet i 1994 en rådgivningstjeneste. Rådgivningstjenesten indsamler dokumentation om erfaringer med dette arbejde og har sat nogle pilotprojekter i gang.

Inddragelsen af kommunerne i handlingsplanarbejdet førte i 1995 til, at der blev indført en bestemmelse i den kommunale styrelseslov om, at kommunalbestyrelsen mindst hvert andet år skal redegøre for kommunens ligestillingspolitik, den kønsmæssige fordeling i de enkelte stillingskategorier samt andre forhold af betydning for kommunens indsats på ligestillingsområdet (Lov nr. 380 1995 om ændring af de kommunale styrelseslove m.v.).

I forbindelse med Ligestillingsrådets opsummering af den 3. handlingsplanrunde konstaterede formanden Ingrid Rasmussen, at arbejdet går fremad, men at kun knap halvdelen af ministerierne fastsætter måltal for ligestillingsarbejdet. Insatsen for at skabe bedre sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv i ledergruppen betegnes som moderat (Ligestillingsrådet, 1996b). Den 3. runde har endnu ikke været til behandling i Folketinget.

Handlingsplanarbejdet har udvidet Ligestillingsrådets arbejdsområde, idet Rådet har fået ansvar for koordinering og evaluering af det. Desuden har der været en del afsmitning fra Folketingets debatter om handlingsplanarbejdet til de lovrevisioner, som er omtalt i det

foregående afsnit. De statslige institutioners indsats har langt fra opfyldt Folketingets beslutninger om planer og måltal for handlingsplanarbejde, men det har haft bevidstgørende betydning i forhold til ligestilling, især inden for den statslige sektor.

## 8. De politiske partiers stemmeafgivning

Politisk har der været en stor opbakning til ligestillingspolitikken, især i midten af det politiske spektrum. Det fremgår af figuren, at der i 1980'erne var bred tilslutning blandt de politiske partier til udvidelsen af Rådets kompetence og arbejdsopgaver og til gennemførelsen af ligestillingslovgivningen og handlingsplanarbejdet. Opbakningen nåede et foreløbigt kulminationspunkt omkring vedtagelsen og opfølgningen af handlingsplanarbejdet fra midten af 1980'erne og med vedtagelsen af Lov om ligestilling i 1988. Den fulgte efter vedtagelsen af en række motiverede dagsordner.

Vurderet i forhold til hele perioden har opbakningen omkring ligestillingspolitikken og Ligestillingsrådet været størst i midten af dansk politik, idet Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti har stemt for alle ligestillingsbeslutninger. Konservative og Centrumdemokraterne har stemt for alle væsentlige beslutninger, og det gælder også Venstre og Kristeligt Folkeparti med få undtagelser. Tilslutningen har været mindst hos Fremskridtspartiet (og Dansk Folkeparti), som ikke har stemt for nogen af forslagene. På venstrefløjen har partier undertiden undladt at stemme, fordi forslagene ikke var vidtgående nok.



[illegible]

Handlingsplan for ligestilling**					+	+	+	+	+		+	+	÷	
28.4.1994														
Handlingsplan for ligestilling**					+	+	+	+	+		+	?	÷	
25.4.1996														
Opfølgning på Beijing-konference**			+		+	+	+	+			+	+	÷	÷

Kilde: Folketingets Årbog, 1974-86; Folketinget, Årbog og Registre, 1986-96.

Bemærkninger: Partigrupper på 1 person er ikke medtaget.

*	Ingen afstemning
**	Motiveret dagsorden
+	Stemte for
÷	Stemte imod
?	Stemte hverken for eller imod
Grå skravering	Ikke i Folketinget

## 9. Ligestillingsrådets deltagelse i lovforberedende arbejde

Ligestillingsrådet har gennem årene deltaget i kommissioner og udvalg, der forberedte ny lovgivning, og forslag til ny lovgivning, herunder EF/EU-direktiver har været til høring i Rådet. Inddragelsen af Ligestillingsrådet er dog ikke sket systematisk.

## 10. Ligestillingsrådets opgaver i forbindelse med internationalt ligestillingsarbejde

I dette afsnit beskrives Ligestillingsrådets opgaver i forbindelse med internationalt ligestillingsarbejde, som siden Rådets etablering har været en væsentlig arbejdsopgave.

Samarbejdet i *Nordisk Ministerråd* startede uformelt med en kontaktgruppe i 1974, hvor Ligestillingsrådet deltog. I 1978 blev den gjort permanent og fik i 1989 navnet Nordisk Embedsmandskomite for Ligestillingsspørgsmål. Nordisk Ministerråd har igangsat en del projekter og har også støttet en del forskning om køn og ligestilling. Nordisk Ministerråd har vedtaget to handlingsplaner for ligestilling, den første for perioden 1989-1993 og den anden for 1995-2000. I 1988 og 1994 blev der afholdt nordiske kvindekonerferencer med titlen NORDISK FORUM.

I FN har Ligestillingsrådet varetaget en række opgaver for regeringen. Ligestillingsrådet har været medlem af den danske delegation ved møderne i FNs kvindekommision, som blev nedsat i 1947. Fra 1976-1979 var Ligestillingsrådets formand, Karen Dahlerup, medlem af denne kommission. FN-arbejdet har i øvrigt især samlet sig om kvindekonerferencerne i Mexico 1975, i København i 1980, i Nairobi i 1985 og i Beijing i 1995. FN-konerferencerne er vigtige i forbindelse med forberedelse og opfølgning af de resolutioner, der vedtages. En væsentlig aftale er konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, CEDAW konventionen, som Danmark underskrev i 1980. Ligestillingsrådets formand, Grethe Fenger Møller, var medlem af overvågningskomiteen for gennemførelsen af denne konvention fra 1989 til 1992.

EF/EU koordineringen af ligestillingen er vokset betydeligt siden Ligestillingsrådets start. I begyndelsen var der kun tale om deltagelse i møder eller konferencer, men i 1980 nedsatte EF-Kommissionen et rådgivende udvalg for ligestilling mellem mænd og kvinder, som blev gjort permanent i 1982, og Ligestillingsrådet har været permanent repræsenteret her. Udvalget er placeret under generaldirektorat V for beskæftigelse, arbejdsmarkedsrelationer og sociale anliggender, og det rådgiver EU-Kommissionen om dens politik på området. I 1994 var Ligestillingsrådets formand, Anne Grete Holmsgaard, formand for dette udvalg. I januar 1996

blev der oprettet et nyt rådgivende udvalg, hvor der både er regeringsrepræsentanter og repræsentanter for de nationale ligestillingsråd. I dette udvalg er der således nu både en repræsentant fra Statsministeriet og fra Ligestillingsrådet. Arbejdet i udvalget har været knyttet til forberedelse og gennemførelse af EF/EUs handlingsprogrammer for ligestilling, I: 1982-85, II: 1986-90 og III: 1991-95. I 1996 blev der nedsat et overvågningsudvalg, som tager sig af gennemførelsen af det igangværende IV. handlingsprogram, som løber fra 1996-2000. Ligestillingsrådet er også repræsenteret i dette udvalg.

Ud over dette har Ligestillingsrådet deltaget i ligestillingsarbejde i *OECD* og *ILO*.

I *Europarådet* blev der nedsat et ad hoc udvalg for ligestilling i 1982, og der blev etableret en ligestillingskomite, som i 1991 blev omdannet til en styringskomite med større kompetence, f.eks. til at nedsætte arbejdsgrupper.

Det internationale ligestillingsarbejde i Danmark følges af et udvalg, *Det Internationale Ligestillingsudvalg*", som blev nedsat af statsministeren i 1987 som opfølgning på en motiveret dagsorden. Medlemmer af udvalget er folketingspolitikere, repræsentanter fra kvindeorganisationerne, Udenrigsministeriet, Statsministeriet, Ligestillingsrådet og siden 1994 også Arbejdsministeriet. Frem til juni 1988 havde udvalget Lone Dybkjær som formand og dernæst til september 1996 Kirsten Lee. I december 1996 blev Elisabeth Arnold formand. Alle tre er nuværende eller tidligere folketingsrepræsentanter fra det Radikale Venstre. Sekretariatsfunktionen var først placeret i Statsministeriet, og siden begyndelsen af 1992 i Udenrigsministeriet.

## 11. Udvalg under Ligestillingsrådet

I årenes løb har Ligestillingsrådet nedsat en række ad hoc udvalg. Eksempler herpå er:

- Udvalget vedrørende medhjælpende ægtefæller nedsat i 1977
- Udvalget vedrørende ugifte fædre nedsat i 1977
- Fællesudvalg med Børnekommissionen angående barselsorlov, 1977
- Ligeløn (statistik, løndannelse og juridiske aspekter) nedsat i 1991
- Idegruppe om mænd nedsat i 1994

I disse udvalg har der været inddraget personer fra Ligestillingsrådet, dets sekretariat og udefrakommende personer.

## 12. Ligestillingsrådets publikationer

Ligestillingsrådet har publiceret en lang række rapporter, pjecer og bøger. Til de tilbagevendende publikationer hører Rådets årsberetninger og siden 1981 nyhedsbrevet *Lige Nu*, som er udkommet fire gange årligt. Ligestillingsrådet har publiceret en række konferencerapporter, pjecer, arbejdspapirer og bøger.

Eksempler på emner, som har været berørt i *pjecer og arbejdspapirer*, er ligeløn, ligebehandling, medhjælpende ægtefæller, skattemæssig ligestilling, arbejdsdelingen i hjemmet, skattemæssig ligestilling, kvinderepræsentation i offentlige udvalg og i Folketinget, børnepasning, deltid, barselsorlov og ligestillingsudvalg.

Eksempler på emner, som har været behandlet i *bøger* udgivet af Ligestillingsrådet, er ligestilling i folkeskolen, køn og ledelse, ligeløn, handlingsplanarbejdet og arbejdsliv og familieliv.

Rådet har i forbindelse med sine årsberetninger offentliggjort tal om mænd og kvinder i familie, på arbejdsmarkedet, i uddannelse, i beslutningsprocesser mv. I 1995 blev tilgængelig statistik til belysning af ligheder og uligheder mellem mænd og kvinder udsendt i publikationen "Kvinder og mænd". Det skete i et samarbejde mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet (1995).

Bogpublikationerne afspejler, at Ligestillingsrådet især fra midten af 1980'erne er indgået i samarbejde med forskere.

## 13. Afslutning

Udviklingen i Ligestillingsrådets arbejde er især gennem 1980'erne gået mod mere kompetence og andre og flere arbejdsopgaver. Dynamikken i denne udvikling har haft en international komponent, hvor opfølgningen af FNs verdenskvindekonferencer har haft tydelige effekter, og hvor også samarbejdet på nordisk plan og i EF/EU har haft en klar afsmitning. Nationalt har der været en sammenhæng mellem ændringerne i Rådets arbejde og debatterne om handlingsplanarbejdet i Folketinget samt vedtagelse af nye ligestillingslove og lovrevisioner i samme periode. Der har været bred politisk konsensus om ligestillingsarbejdet; især gennem 1980'erne.

## Litteraturliste

- Andersen, Agnete og Søren Carlsen (1991), *Godt begyndt ...Ligestillingsrapport om arbejdet med regeringens handlingsplan for ligestilling 1987-1990*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Andersen, Agnete, Ruth Nielsen, Kirsten Precht, (1996), *Ligestillingslovene*, Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen, Danmarks Statistik, Ligestillingsrådet (1995), *Kvinder og mænd*, København.
- Betænkning 715 (1974), *Betænkning vedrørende kvindernes stilling i samfundet*, København: Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet.
- Borchorst, Anette (1986). "Statsfeminisme eller afledningsmanøvre. Om dansk ligestillingspolitik gennem 20 år", *Årbog for kvindestudier AUC 1986*, Aalborg, pp. 57-94.
- Borchorst, Anette (1994), "A Political Niche: Denmark's Equal Status Council", i Dorothy McBride Stetson, Amy Mazur (red), *Comparative State Feminism*, Sage Publications, pp. 59-76.
- Dahlerup, Drude (1990), "Da ligestilling kom på dagsordenen", i Drude Dahlerup og Kristian Hvidt (red), *Kvinder på Tinge*, Herning: Rosinante, pp. 158-220.
- Fastrup Kirsten (1989), "Evas døtre og sønner: Statsministeriet og ligestillingen", i Per Fischer (red.), *Statsministeriet i 75 år*, København: Statsministeriet.
- Folketingstidende*, diverse år.
- Haavio-Mannila, Elina m.fl. (red.) (1983), *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*, Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Ligestillingsrådet (1977), *Beretning om Ligestillingsrådets virksomhed fra beskikkelsesdatoen den 26. November 1975 til den 31. December 1976*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1978), *Beretning om Ligestillingsrådets virksomhed i perioden 1. Januar - 31. December 1977*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1979), *Beretning om Ligestillingsrådets virksomhed i 1978*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1980), *Årsberetning 79*, København: Ligestillingsrådet.

- Ligestillingsrådet (1981), *Årsberetning 80*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1982), *Årsberetning 81*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1983), *Årsberetning 82*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1984), *Årsberetning 1983*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1985), *Årsberetning 1984*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1986), *Årsberetning 1985*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1987), *Årsberetning 1986*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1988), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1987*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1989), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1988*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1990), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1989*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1991), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1990*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1992), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1991*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1993a), *Ligestillingsrådet Årsberetning 1992*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1996b), *Vejen videre. Evaluering af Regeringens Handlingsplan for Ligestilling 1991-1993*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1994), *Ligestillingsrådets Årsberetning 1993*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1995), *Årsberetning 1994*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1996a), *Årsberetning 1995*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1996), *Vilje til ligestilling. Evaluering af regeringens Handlingsplan for Ligestilling 1994-1996*, København: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet (1997), *Årsberetning 1996*, Viborg: Ligestillingsrådet.
- Ligestillingsrådet, *Lige Nu*, diverse numre og årgange.

Statsministeriet (1975), *Pressemeddelelse*, den 2. september.

UN (1975), *Meeting in Mexico. The Story of the World Conference of the International Women's Year*. New York.





## Evaluering af dansk ligestillingspolitik i 1990'erne. Aktører, instrumenter, mål og strategier, *Christina Fiig*

### 1. Introduktion

I mit arbejde med dette projekt er jeg ofte stødt på en række fordomme og en generel hoveddrysten fra mine omgivelser. *Evaluering af dansk ligestillingspolitik? Er det ikke uinteressant?* Svaret giver sig selv. Ligestillingspolitik er interessant, vedkommende og frugtbar, fordi politikken genstand er kvinder og mænd og forholdet mellem de to køn. Med sådanne omdrejningspunkter er ligestilling et politikfelt, som fortjener langt større politisk bevågenhed og flere ressourcer, end det hidtil har været tilfældet i Danmark.

Formålet med dette projekt er at evaluere 1990'ernes ligestillingspolitik og dens aktører, instrumenter, mål og strategier. Projektet har været betinget af de rammer, som dets bevilling har givet mulighed for. Projektet er berammet til tre måneders arbejde og finansieret af *Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde* nedsat af Statsministeren i marts 1996 med det formål at overveje og udarbejde ændringer i organiseringen af ligestillingsarbejdet. Projektet er udarbejdet i efteråret 1997 og har gennemgået en faglig revision i april-maj 2000. Det har været under fagligt ansvar af forskningsprojektet GEP (Køn, Magt og Politik).

Lad mig rette en stor tak til daværende stud.scient.pol. og nu cand.scient.pol Anne Grethe Staunstrup Rasmussen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, som har været ansat som projektets studentermedhjælp.

#### 1.1. Tekstens opbygning

målsætning, der bygger på et omfattende lovgivningsgrundlag. Ligestilling er fra midten af 1970'erne til slutningen af 1990'erne institutionaliseret som politikfelt. Både de juridiske, politiske og forvaltningsmæssige rammer for en frugtbar, offensiv ligestillingspolitik er skabt. Trods dette kan det diskuteres, hvorvidt ligestillingspolitikken i 1990'erne ikke på nogle områder bedst kan betragtes som en politik, der mangler gennemslagskraft, initiativer og organisatorisk forankring. Dette til trods for, at Danmark ofte profileres som et ligestillingspolitisk foregangsland.

De statslige styringsinstrumenter inden for ligestillingspolitik er udviklet ved lovgivning og Folketingsbeslutninger, som implementeres i centraladministration, amter og kommuner. Dette projekt belyser, hvorledes ligestillingsinstrumenter i mange tilfælde mangler opbakning på både centralt og kommunalt niveau. De fire instrumenter, som analyseres i det følgende er de statslige handlingsplaner for ligestilling, de kommunale ligestillingsredegørelser, AF-systemets ligestillingskonsulenter og praksis omkring dispensation til positiv særbehandling. Ser man på centraladministrationen, amter og kommuners ligestillingsarbejde under ét, er indsatsen meget varieret. Selv om de fleste ministeriers departementer har udarbejdet handlingsplaner for ligestilling, er der en lang række institutioner under ministerierne, som end ikke er påbegyndt dette arbejde. Der er imidlertid også institutioner, hvis handlingsplaner er gennemtænkte. På baggrund af projektets analyse kan det konkluderes, at handlingsplansarbejdet er et statsligt styringsinstrument med gode potentialer, men at implementeringen ikke finder sted på et fyldestgørende grundlag. Dette kan hænge sammen med, at Folketingsbeslutningen om de statslige handlingsplaner for ligestilling ikke rummer sanktionsmuligheder.

Ændringen af den kommunale styrelseslovs § 62, stk. 3 i 1995 må ligeledes anses for et ligestillingsinstrument med gode udviklingspotentialer. Ved revision af loven følger det, at amter og kommuner har pligt til at informere borgere om situationen på ligestillingsområdet. En analyse af de 29 ligestillingsredegørelser fra kommunerne, der blev kategoriseret som "særligt informative" af Ligestillingsrådet i 1997, vidner om arbejdets varierende standard, omfang og vidensniveau.

AF-systemets ligestillingsarbejde (ligestillingskonsulentstillinger) er et eksempel på et instrument i dansk ligestillingspolitik, som er blevet institutionelt forankret, idet dette arbejde er bundet op på arbejdsmarkedspolitikken. AF-systemets "integrationsstrategi" for ligestilling er et af de få eksempler på virkeliggørelse af en mainstreaming-strategi i Danmark. Der synes at være en bevægelse i denne arbejde, så det fra at have haft indsatsen for kvinder som omdrejningspunkt i højere grad fokuserer på både kvinder og mænd.

Analysen af praksis for positiv særbehandling ifølge ligebehandlingslovens § 13, stk. 2 belyser et af de mest omdiskuterede områder i ligestillingspolitikken i 1990'erne. Der har kun i meget begrænset omfang været anvendt positiv særbehandling efter denne lovhjemmel. Antallet af ansøgninger i 1990'erne om positiv særbehandling er 62, hvoraf knap halvdelen er bevilget til

mænd. Denne praksis kan aflive myten om, at det er kvinder, som særbehandles i Danmark. Denne praksis anvendes i lige vidt omfang for de to køn.

- I kapitel 2 gives en definition af ligestillingspolitik som foranstaltninger, der har ligestilling som *eksplicit* mål. Politikken har sektorovergribende eller tværsektoriel karakter. Herefter belyses en række argumenter for at arbejde med ligestilling. Desuden præsenteres projektets problemformulering, afgrænsninger, datagrundlag og metode. Dette består primært af det officielle evalueringsmateriale, som Ligestillingsrådet har udarbejdet i 1990'erne.
- I kapitel 3 redegøres for de to lighedsbegreber; *mulighedslighed* og *resultatlighed*, som er på spil i ligestillingspolitikken. Desuden diskuteres de mål og instrumenter, som et politikfelt rummer. Disse er regler, information, hierarki og organisering, økonomiske styringsinstrumenter samt forskning og formidling. Ligestillingsinstrumenter udgør et centralt begreb i rapporten, idet der sondres mellem statslige styringsmæssige ligestillingsinstrumenter, personalepolitiske ligestillingsinstrumenter og instrumenter i AF-systemets ligestillingsarbejde.
- I kapitel 4 gives en oversigt over hvilke aktører, der indgår i ligestillingspolitikken formulering og implementering. Disse kan opdeles i institutionelle og individuelle aktører. Førstnævnte kategori omfatter politikere, ministerier og centraladministration, amter og kommuner, arbejdsmarkedets parter, kvinde- og mandeorganisationer, forskningsinstitutioner, Ligestillingsrådet, Ligestillingsministeren og AF-systemets ligestillingsarbejde. De individuelle aktører er de personer, som arbejder med ligestilling på eget initiativ i en organisation. Deres indsats er ofte stor, men skaber en personafhængig implementering, som gør politikken sårbar.
- I kapitel 5 gives en definition af mainstreaming og en kort redegørelse for dennes baggrund. Strategien er udnævnt af FN og EU til at være fremtidens ligestillingsstrategi. Denne indebærer, at kønsaspektet skal integreres på alle niveauer og blandt alle aktører i politik og forvaltning. I kapitlet efterlyses analyser, evalueringer og begrebsafklaring, som må anses for et vigtigt udgangspunkt for strategiens implementering. Kapitlet rummer desuden en redegørelse for et dansk pilotprojekt om mainstreaming i Ringsted kommune og en liste over forudsætninger for strategien.
- I kapitel 6 gives en redegørelse for baggrunden for det statslige handlingsplansarbejde over de tre perioder. Dernæst klassificeres de danske ministerier i tre kategorier på baggrund af evalueringer af statslige handlingsplaner for ligestilling for personalepolitik i perioden 1987-1997. Kategorierne er: *de ligestillingsaktive*, *de mindre ligestillingsengagerede* og *de ligestillingspassive ministerier*. Desuden identificeres årsager til handlingsplansarbejdets varierende omfang i ministerier og tilhørende institutioner.
- I kapitel 7 belyses forholdet mellem stat og kommune og dernæst redegøres for de vigtigste

kommunale ligestillingsinstrumenter i 1980-1990'erne: kommunale ligestillingsudvalg, de nationale handlingsplaner for ligestilling og ligestillingsredegørelser. Herefter følger en analyse med særligt fokus på det politiske forløb omkring de amtslige og kommunale ligestillingsredegørelser 1995-1999. Forløbet er et resultat af en revision af den kommunale styrelseslovs § 62, stk.3. På baggrund af Ligestillingsrådets evaluering af de 60 % rettidigt indkomne redegørelser i 1997 og 1999 gives en analyse af de 29 redegørelser fra kommunerne, som karakteriseres som særligt informative i 1997. Det er dog problematisk, at næsten 40% af kommunerne ikke har fulgt loven og indleveret redegørelser rettidigt. Desuden indgår en kvalitativ analyse af de ti bedste redegørelser og en diskussion af årsager til kommunal ligestillingspassivitet.

- I kapitel 8 belyses AF-regionernes ligestillingsarbejde ved først at redegøre for baggrunden for denne indsats og dernæst at analysere de to strategier, som har præget dette arbejde i 1980'erne og 1990'erne. 1980'ernes strategi var mandefags-strategien. Evalueringer heraf viser, at strategien var en beskæftigelsesmæssig fiasko, men en ligestillingsmæssig succes, for de kvinder som forblev i fagene. I 1990'erne kaldes strategien "integrationsstrategi". Ligestillingsperspektivet integreres som et instrument i arbejdsmarkedspolitikken og gøres derved synligt på alle niveauer i politikken. Kapitlet rummer afslutningsvist en redegørelse for et projekt i AF-region Århus om rekruttering af mandlige pædagoger.
- I kapitel 9 belyses dansk praksis omkring positiv særbehandling i 1990'erne med hjemmel i ligebehandlingslovens § 13, stk. 2. I kapitlet redegøres for forskellige kategorier, for antallet af dispensationer hertil og myter om positiv særbehandling. Dernæst belyses dispensationsansøgninger og arbejdsmarkedets parter rolle i dispensationssager. Afslutningsvist gives en gennemgang af seks ansøgninger om positiv særbehandling af kvindelige forskere. Disse kan belyse ligestillingsaktørernes forskellige tilgange til spørgsmålet om lighed og positiv særbehandling.
- Kapitel 10 rummer en liste over de personalepolitiske instrumenter for ligestilling, som er opdelt i tre kategorier. Disse omfatter generelle ligestillingspolitiske instrumenter, instrumenter til forbedring af kønsfordelingen i organisation og ledergruppe og til forbedring af sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv. Disse instrumenter finder anvendelse, når politikken implementeres organisatorisk.

## 2. Problemformulering og projektets afgrænsning

### 2.1. Definition af ligestillingspolitik

Det statslige arbejde for at opnå ligestilling mellem kvinder og mænd i Danmark tager udgangspunkt i nedsættelse af Kvindekommissionen i 1965 og dennes betænkning afgivet i 1974.<sup>1</sup> Arbejdet er udført inden for et lovkompleks om ligestilling, der er udviklet i perioden 1976-1992 og inden for de nationale handlingsplaner for ligestilling, hvoraf den første blev vedtaget i folketinget i 1987. Ligestillingspolitikken har ligeledes været under indflydelse af det internationale samarbejde, der pålægger Danmark forpligtelser på kvinde- og ligestillingsområdet. Siden politikken begyndelse har internationale påvirkninger været særlige væsentlige. Dette gælder både FNs kvindeår i 1975 og samarbejdet i nordisk sammenhæng. Sidstnævnte har haft afsmitningseffekt mellem landene (Borchorst 1999).

Projektets genstandsfelt er dansk ligestillingspolitik i 1990'erne. Definitionen af *ligestillingspolitik* lægger sig op ad den definition, som anvendes i et stort komparativt studium af køn og politik i Norden (Bergqvist et al. 1999) Her defineres dette som foranstaltninger, som har ligestilling som *eksplicit* mål. Fokus er hermed både ligestillingslovgivning og –initiativer, som knytter sig til de formelle ligestillingsinstitutioner (Borchorst 1999, p.151). Der er flere sider af ligestillingspolitik. En side omhandler de kønspolitiske dilemmaer; det vil sige forhold og konflikter mellem kvinder og mænd. En anden side omhandler de kvindepolitiske dilemmaer. Dette drejer sig om variationer og modsætninger i interesser mellem ulige grupper af kvinder og for den enkelte kvinde om ulige roller.

Man kan betragte ligestillingspolitik som et *nulsumsspil*; som et forhold, hvor det kvinder vinder ved ligestilling samtidigt udgør et tab for mænd. På baggrund af denne forståelse truer ligestillingspolitik mænds magt- og ressourcegrundlag. På den anden side kan ligestillingspolitik også betragtes som et *plussumsspil*, hvor det at tilføre kvinder ressourcer også kommer mænd til gode. Et eksempel herpå er den norske kvinderettede distriktspolitik, hvor kvinder defineres som en ressource i lokalområderne for at løse et kollektivt affolkningsproblem i det nordlige Norge (van der Ros 1997).

Ligestillingsrådet opstiller 3 argumenter for at arbejde med ligestilling. Disse tre synes alle at optræde i den politiske debat og indgår eksempelvis i debatten om positiv særbehandling (Ligestillingsrådet 1999b).

- Ressourceargument: på baggrund af et effektivitetshensyn er det uhensigtsmæssigt kun at udnytte det ene køns evner, potentialer og ressourcer på arbejdsmarkedet og i

uddannelsessektoren. Ved at skabe et arbejdsmarked, hvor kønnene blandes, opnår man bedre lønforhold for kvinder og bedre psykisk arbejdsmiljø.

- Retfærdighedsargument: på baggrund af retfærdighedsbetragtninger er det uretfærdigt, at begge køn ikke i lige vidt omfang har indflydelse på samfundets beslutningstagning og ikke opnår samme andel af stillinger inden for områder, hvor sådanne beslutninger tages.
- Værdiargument: på baggrund af værdimæssige betragtninger er det en vigtig samfundsmæssig ressource, at hvert køn bidrager med noget forskelligt til arbejdsmarked, uddannelsessystem, forskning og det politiske system.
- Et lovgivningsargument: med lovgivning og Folketingsbeslutninger er aktørerne forpligtet på at arbejde for ligestilling.

I en analyse konkluderer Halsaa, at ligestillingspolitik har sektorovergribende karakter og herved påvirker andre politikområder. Denne sektorovergribende eller tværsektorielle karakter har ligestilling til fælles med andre politikker som fx miljø-, social-, eller finanspolitik. Ligestillingspolitik kan være realpolitik for de implicerede statslige aktører, uden at det nødvendigvis indebærer, at aktørerne udelukkende er optaget af ligestilling og har sine instrumentelle interesser knyttet til dette politikområde. Det kan også være symbolpolitik, hvor myndigheder giver signaler om vilje til nytænkning og omstilling, uden at det bliver fuldt op af klare styringsinstrumenter til at nå målene. Flere studier peger i retning af, at ligestillingspolitik i høj grad har karakter af symbolpolitik i Skandinavien (Halsaa 1995a, 1995b, Borchorst 1999).

Dahlerup konkluderer, at der i 1980'erne i dansk forvaltning og organisationer var en række medspillere til det kvindepolitiske netværk i Folketinget. Hermed kan man tale om en *ligestillingssektor* på linje med fx landbrugssektoren. En sektor består af politikere, embedsmænd og organisationsrepræsentanter, der tilsammen har stor indflydelse på et politikfelt (Dahlerup 1998, kap. 14).

## 2.2. Projektets problemformulering

Projektets analysegenstand er afgrænset til det statslige og kommunale forvaltningsniveau og inddrager desuden Arbejdsformidlingen. Analysen omfatter hermed de danske ministerier, amter, kommuner, AF-systemets ligestillingsarbejde og Ligestillingsrådet. Eftersom det offentlige forvaltningsniveau er analysegenstand, vil interesseorganisationer og non-governmentale organisations (NGOer) ikke indgå i analysen. Projektets formål er for det første at give en oversigt over de aktører og instrumenter, som ligestillingspolitik rummer og for det andet at lave en evaluering af fire statslige styringsinstrumenter i 1990'erne. Disse instrumenter er de statslige



handlingsplaner for ligestilling, de kommunale redegørelser for ligestilling, AF-systemets ligestillingskonsulenter og anvendelse af positiv særbehandling. Hermed belyses styrker og svagheder i ligestillingspolitikken. Projektets formål er derimod ikke at knytte ligestillingspolitik sammen med en diskussion af de enkelte ligestillingsinstrumenters substantielle del som fx diskussionen af kvindelige ledere eller sammenhængen mellem arbejde og familieliv.

Projektet har et dobbelt perspektiv. På den ene side spørgsmålet om statens mulighed for at styre ligestillingspolitik og på den anden side den lokale implementering af de fire ligestillingsinstrumenters styrke og gennemslagskraft.

Man kan anlægge to forskellige normative tilgange til diskussionen af ligestilling. Det er muligt at betragte denne fra en positiv eller negativ side<sup>2</sup>. Man kan vælge et positivt, historisk udgangspunkt og sammenligne nutid med fortid. Hermed er der sket meget inden for ligestillingsområdet omkring mål- og instrumentudvikling. Der kan også være argumenter for at vælge et mere negativt udgangspunkt. Dette perspektiv fokuserer på de svage sider ved politiske mål og tiltag. I overensstemmelse med en problemorienteret tradition i samfundsforskningen og i kvindeforskningen specielt er mit perspektiv det sidstnævnte. Hermed bliver det centrale spørgsmål svagheder og mangler ved ligestillingspolitikken.

### 2.3. Projektets afgrænsning

Projektet er berammet til tre måneders arbejde. Denne tidsramme har ikke gjort det muligt at udarbejde et forskningsprojekt baseret på selvstændige forskningsresultater. Projektets analysegrundlag tager derfor udgangspunkt i allerede eksisterende statistik og evalueringer og udbygger dette grundlag i det omfang, det har været muligt inden for projektets rammer. Dele af ligestillingslovgivningen indgår i analysen. Dette gælder ligebehandlingsloven (1978) og ligestillingsloven (1988), medens ligelønsloven (1976), lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner o.l. (1985) og lov om ligestilling mellem kvinder og mænd ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning (1990) ikke har været anvendt som analysegrundlag.<sup>3</sup>

Projektet er desuden afgrænset, så det internationale ligestillingsarbejde ikke indgår heri.<sup>4</sup> Dette gælder desuden spørgsmålet om ligeløn og uligeløn mellem kvinder og mænd i Danmark, de faglige organisationers ligestillingstiltag og det private arbejdsmarked. I anden sammenhæng kunne det fx være frugtbart at analysere spørgsmålet om den manglende ligeløn eller at inddrage det private arbejdsmarkeds ligestillingspolitiske tiltag i en analyse for at samle op på de erfaringer, som undersøgelser på dette område har resulteret i.<sup>5</sup> Som nævnt indledningsvist er projektet udarbejdet i efteråret 1997 som et bestilt arbejdsrapport til Udvalget

vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde. Det indgår som baggrundspapir for udvalgsbetænkningen (1999). Projektet har gennemgået en sproglig og indholdsmæssig opdatering i april-maj 2000 i lyset af en række nyudgivelser på feltet. Opdateringen omfatter dels inddragelse af ny litteratur og forskningsresultater og desuden en omskrivning af kapitel 5 om mainstreaming, kap. 7 om det kommunale ligestillingsarbejde og kapitel 9 om positiv særbehandling samt kapitel 10 med listen over instrumenter i dansk ligestillingspolitik.

## 2.4. Rapportens datagrundlag og metode

Som omtalt ovenfor er projektets primærkilder og data det offentlige materiale, som allerede er udarbejdet af Ligestillingsrådet. Dette materiale omfatter fire evalueringsrapporter af handlingsplaner for ligestilling for alle statslige, amtslige og kommunale ligestillingsredegørelser (Andersen og Carlsen 1991, Ligestillingsrådet, 1993, 1996a, 1997, 1999a). Under revision af projektet i foråret 2000 er yderligere inddraget betænkningen fra Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde. Dette materialegrundlag lægger visse begrænsninger på omfang og resultater, men dette har været projektets arbejdsbetingelser. En lignende metode har været anvendt i en norsk evaluering.<sup>6</sup>

Halsaa giver en samlet præsentation af ligestillingsarbejdet i den kommunale sektor i Norge og drøfter stærke og svage sider ved statslig organisering af arbejdet. Hendes undersøgelse bygger på skriftlige data i form af styringsdokumenter vedrørende ligestilling og kommunalpolitik og evalueringsrapporter i relation til konkrete projekter. Hun gør ikke krav på at give et komplet billede af sit genstandsfelt. Det er dog hendes konklusion, at rapporterne udgør et tilstrækkeligt grundlag for at finde et mønster i disse projekter. Om end nærværende projekt har et noget mere begrænset datagrundlag, er dette tilstrækkeligt til at opstille kategorier, ligestillingsinstrumenter og diskutere politikken gennemslagskraft.

## 3. Begrebsafklaring

En række begreber står centralt for projektets analyse. Dette gælder for det første ligheds- og ligestillingsbegrebet og for det andet ligestillingspolitikken mål, instrumenter og aktører. Dette kapitel rummer en redegørelse herfor.

### 3.1. Lighed- og ligestillingsbegrebet

*Ligestilling* som betegnelse for kvinders og mænds samfundsmæssige placering slog igennem i den statslige politik i 1970'erne og især i FN's kvindeår i 1975. FN-systemets anbefalinger gik dog i retning af at gennemføre særlige initiativer for kvinder og at etablere nationale organer til sikring af kvinders rettigheder.<sup>7</sup> Det kønsneutrale begreb ligestilling slog igennem i Nordens statslige ligestillingspolitik. Begrebet har dog aldrig været klart defineret. Det er problematisk, at ligestillingspolitikken som politikfelt lider under en manglende teoretisk afklaring af begreberne ligestilling og lighed. Dette kan vanskeliggøre politikken implementering.<sup>8</sup>

Begrebsmæssigt er der to tilgange til en diskussion af lighed og ligestilling (Fredriksson 1987). Omdrejningspunktet i begrebsdiskussionen er spørgsmålet, om de to køn skal behandles ens eller forskelligt for at stilles mere lige og herved opnå højere grad af ligestilling.

- Mulighedslighed: lighed er synonym med lige, *formelle* muligheder og hermed ens behandling af de to køn. Ligestilling er hermed fraværet af barrierer, der forhindrer de to køns lige muligheder.
- Resultatlighed: lighed er som synonym med *faktiske* lige muligheder ud fra en betragtning om, at individer ikke har de samme muligheder i udgangspunktet og derfor skal kompenseres for at skabe lige resultater. Ligestilling er hermed forskellig behandling af de to køn og anvendelse af positiv særbehandling.

Ligestillingsbegrebet kan for det første både være synonym med muligheds- og resultatlighed afhængigt af, hvilke politikområder, som er i spil. Ligelønspolitik er eksempel på et område, hvor ens behandling af de to køn i form af ligeløn er målet. Dette er mulighedslighed. Positiv særbehandling af kvindelige forskere eller mænd på social- og sundhedsområdet er eksempler på dele af arbejdsmarkedspolitikken, hvor resultatlighed finder anvendelse. Her er det normative spørgsmål, om en gruppe kvinder eller mænd bør behandles forskelligt og kompenseres for at opnå lige resultater i en slutsituation.

Det synes at være et generelt problem i dansk ligestillingspolitik, at der kan påvises flere forskellige betydninger af selve ligestillingsbegrebet, når det anvendes i praksis. Der benyttes også forskellige argumenter for igangsættelse af initiativer eller anlægges forskellige perspektiver på, hvad de skal medføre. Desuden opstilles der forskellige målsætninger for, hvornår man kan tale om, at der er opnået ligestilling (Betænkning nr. 1370, 1999).

For det andet kan man sondre mellem lighed i forhold til social klasse og i forhold til køn. Lighedsdiskussionen om køn er blevet kategoriseret som *ligestilling*.<sup>9</sup> Med denne opdeling kunne begrebet retteligt hedde *kønslighed* / *-ulighed*. Det er Borchorsts pointe, at de to forskellige lighedsbegreb (klasselighed og kønsmæssig ligestilling) er blevet tolket som udtryk for forskelle

i magt og interesser for hhv. køn og klasse. Lighedsbestræbelserne i forhold til de to parametre har ikke nydt samme politiske bevågenhed, idet klasseuligheder er blevet opfattet som langt mere fundamentale end kønsuligheder (Hernes 1990, Borchorst 1999).<sup>10</sup>

I 1990'erne synes der at være en bevægelse i ligestillingsbegrebet, så det fra at have omhandlet politiske foranstaltninger for kvinder i stigende grad ligeledes omfatter ligestilling for mænd. Desuden anvendes begrebet om tiltag for at sikre etniske minoriteter samme vilkår som andre befolkningsgrupper (Borchorst 1999).<sup>11</sup>

### 3.2. Mål for politik og politikinstrumenter<sup>12</sup>

En politiks implementering er afhængig af, om politiske mål er formuleret klart og præcist eller mere vagt, og uklarhed i målformuleringen kan være tilsigtet. Brede formuleringer i en lov eller på den politisk dagsorden kan være udtryk for et kompromis. Uklarheden kan også afspejle, at krav fra forskellige fagområder eller politiske interessegrupper er dårligt koordinerede. En uklar målformulering kan gøre det vanskeligt at skabe præcise og effektive politikinstrumenter. Forbindelsen mellem mål og instrumenter kan illustreres af ligestillingslovens § 1, stk. 2, der pålægger alle offentlige myndigheder (...) at arbejde for ligestilling. Loven har ligestilling som mål, men omtaler ingen forslag til politikinstrumenter. Dette vanskeliggør både institutioners arbejde med ligestilling og statens mulighed for at styre politikken på området.<sup>13</sup>

Det er Winters tese, at valg af instrumenter inden for et politikfelt ikke nødvendigvis finder sted, således at det giver den største grad af målrealisering og effektivitet i forhold til et overordnet mål. Valget skyldes snarere en politisk proces, hvorigennem de forskellige politiske deltagere søger at tilgodese egne interesser (Winter 1994).<sup>14</sup> Manglende målrealisering skyldes derfor ikke i alle tilfælde en dårlig implementering af en politisk beslutning, men kan skyldes et politisk valg af instrumenter, som bevirker, at det ikke er muligt at realisere de opstillede mål.

Offentlige beslutningstagere har en række styringsinstrumenter at vælge imellem. Det er vigtigt at sondre mellem statslige styringsmæssige ligestillingsinstrumenter, personalepolitiske ligestillingsinstrumenter i den enkelte offentlige organisation og AF-systemets ligestillingsinstrumenter. Førstnævnte omhandler de måder, hvorpå staten direkte kan styre ligestillingspolitikken. Den anden gruppe af instrumenter er dem, som skal anvendes til at indfri lovgivningens mål og har varierende omfang og form afhængigt af, om de skal fremme ligestilling internt organisatorisk i centraladministration, amter, kommuner eller AF-systemet.

Winters typologisering af politikinstrumenter kategoriserer statslige styringsinstrumenter. Winter fremhæver, at denne klassificering næppe er udtømmende eller gensidigt udelukkende. Selv om der er enighed om, at der kun findes relativt få

politikinstrumenter, ophører enigheden, når forskere skal til at definere dem og opstille typologier (Winter 1994).

Ligestilling er et forholdsvis nyt politikområde, og styringsinstrumenter er fortsat under udformning. Winters typologisering kan anvendes til at redegøre for ligestillingspolitikens styringsinstrumenter.

- Regler
  - Information
  - Hierarki og organisering
  - Økonomiske styringsinstrumenter
  - Forskning og formidling
- 
- Regler: anvendelse af retsregler til at regulere adfærden hos borgere, virksomheder eller offentlige myndigheder. Dette instrument omfatter fx ligestillingslovgivningen og de øvrige love, som har betydning på ligestillingsområdet som fx den kommunale styrelseslov.<sup>15</sup>
  - Offentlig information: ikke-retsligt bindende vejledning, som eventuelt har et overtalende indhold. Eksempler herpå er de kampagner, som Ligestillingsrådet har kørt i 1990'erne med det formål at fremme mænds brug af orlov. Konferencer kan også betragtes som offentlig information.<sup>16</sup> Et andet eksempel er Ligestillingsrådets "rådgivningstjeneste" oprettet i 1994 med det formål at hjælpe offentlige og private virksomheder til at få sat et målrettet ligestillingsarbejde i gang. Et tredje eksempel er Ligestillingsrådets kvartalsvise magasin, Arbejdsmarkedsstyrelsens nyhedsbrev og Ligestillingsrådets årsberetning.
  - Hierarki og organisering: offentlig opgaveløsning. Hierarki forekommer ved myndighedsudøvelse i form af håndhævelse af regler, der indskrænker borgernes handlefrihed. Anvendelse af regler er således snævert forbundet med hierarki og bureaukrater. Dette instrument kan være vanskeligt at relatere til ligestillingspolitik, fordi ligestillingslovgivningen kun hjemler få sanktionsmuligheder.
  - Økonomiske styringsinstrumenter : introduktion af en eller anden form for markedsmekanisme i den offentlige opgaveløsning. Det kan være i form af subsidier, indkomstoverførsler eller afgifter. Denne form for økonomisk styring finder ikke anvendelse inden for ligestillingspolitik i Danmark.
  - Forskning og formidling: tilvejebringelse af dokumentation, formidling, forskning, evaluering og uddannelsestiltag i relation til den statslige ligestillingsindsats (Halsaa 1995b).<sup>17</sup>

#### 4. De danske ligestillingspolitiske aktører

Med ligestillingsloven af 1988 ændredes ligestillingspolitikken fokus. Alle offentlige institutioner blev pålagt at arbejde med ligestilling og hermed flyttede ansvaret for ligestillingsarbejdet fra den enkelte person i en given organisation til at omfatte selve organisationen (Dahlerup 1991). Herved blev en række aktører inden for ligestillingspolitikken ansvarlige for denne implementering.

I det følgende vil jeg dels redegøre for disse aktører og dels for forskellige typer af bureaukrater, som arbejder med ligestilling. I et tilbageblik over 1990'ernes ligestillingspolitiske arbejde træder to slags hovedaktører frem. For det første de organisatoriske aktører, som er de enkelte organisationer og myndigheder som ministerier, amter og kommuner og AF-systemet samt de faglige organisationer. For det andet individuelle ildsjæle i de enkelte ministerier, amter og kommuner, AF-systemet eller i de faglige organisationer. En ildsjæl kan defineres som et person, der enten på egen hånd eller qua sit arbejde eller funktion som ligestillingskonsulent, medlem af ligestillings- eller samarbejdsudvalget på sin arbejdsplads, personalechef eller politisk chef for ligestilling har et særligt engagement.<sup>18</sup>

Den politiske beslutningsproces er præget af en række aktører, som påvirker resultatet. Det er Borchorsts konklusion, at implementering af ligestillingspolitikken i de fleste nordiske lande har været meget personafhængig. Dermed har det stor betydning, om bureaukrater, som skal implementere politikken, er modstandere, tilhængere eller blot arbejder loyalt med at virkeliggøre denne (Borchorst 1999).

##### 4.1. Ligestillingspolitikken institutionelle aktører

Ligestillingspolitikken er karakteriseret ved forskellige konstellationer af aktører og interesser.<sup>19</sup> Nogle er forpligtet til at arbejde for øget ligestilling mellem kønnene. Andre deltager frivilligt i dette arbejde.<sup>20</sup>

- Politikere er centrale aktører i ligestillingspolitikken. De støtter forbindelsen til lovgivningsmagten og i visse tilfælde til regeringen og bringer ligestilling på den politiske dagsorden ved at stille spørgsmål til ministre, beslutningsforslag, motiverede dagsordener og ved at rejse forespørgselsdebatter.<sup>21</sup> En analyse af kvindelige politikere belyser det "kvindepolitiske netværk" i Folketinget fra 1970-1985, og hvorledes kvindelige kommunalpolitikere fungerede som "formidlere" af Rødstrømpebevægelsens budskaber internt i det politiske system (Dahlerup 1998, kap. 14).



- Ministerier og centraladministrationen har med ligestillingsloven af 1988 handlingspligt i forhold til at arbejde for ligestilling. Gennem motiverede dagsordener i forbindelse med handlingsplansarbejdet har statslige institutioner fået pligt til at arbejde med ligestilling både inden for personalepolitik og ressortområde. Desuden kan ildsjæle, der arbejder med ligestilling have betydelig indflydelse i organisationer og institutioner. Disse er fx feminister og tidligere kvindeaktivister, der nu sidder som administratorer af offentlig ligestillingspolitik (Dahlerup 1998, kap. 14).
- Amter og kommuner har både handlingspligt i forhold til ligestillingsloven af 1988 og i forhold til de kommunale ligestillingsredegørelser (1995). De er vigtige aktører på ligestillingsområdet, fordi det kommunale arbejdsmarked er et ansættelsesområde med mange kvinder. Kommunernes Landsforening (KL) har i 1990'erne initieret en række ligestillingsmæssige aktiviteter.
- Arbejdsmarkedets parter kan ligeledes betragtes som en væsentlig aktør, hvilket kan ses i sammenhæng med ønsket om at lette implementeringen af ligestillingspolitikken, som i høj grad retter sig mod arbejdsmarkedet. Dette gælder for det første i Ligestillingsrådet, hvor der er tre arbejdsmarkedsrepræsentanter. Parterne har haft mulighed for at bremse ligestillingsinitiativer omkring dispensationer til positiv særbehandling. Siden 1992 har de udøvet en vis indflydelse på denne praksis, eftersom dispensationer forudsætter tilslutning fra arbejdsmarkedets parter.<sup>22</sup> Dette gælder for det andet i AF-systemet, hvor arbejdsmarkedets parter er repræsenteret i de regionale arbejdsmarkedsråd. Her fastlægges indsatsen for ligestilling i de 14 AF-regioner. For det tredje giver det danske lønforhandlingssystem parterne stor indflydelse på hele spørgsmålet om ligeløn.
- Kvindeorganisationerne var historisk afgørende for institutionalisering af ligestilling i alle de nordiske lande med krav om lovgivningsinitiativer. Et eksempel herpå er rødstrømpebevægelsen.<sup>23</sup> Med etablering af permanente ligestillingsinstitutioner fik kvindeorganisationerne for første gang permanent repræsentation i et statsligt organ. Siden 1988 har disse haft fire ud af ni sæder i Ligestillingsrådet, idet et medlem indstilles af Dansk Kvindesamfund og tre medlemmer af Danske Kvinders Nationalråd. Kvindeorganisationerne tager initiativer til en række aktiviteter, som både er rettet mod det politiske system og mod offentligheden.
- Forskningsinstitutioner på ligestillingsområdet er præget af de kvinde- og kønsforskningsinstitutioner, som findes ved danske universiteter og andre højere læreanstalter. Kvindeforskningen har siden 1988 haft et medlem af Ligestillingsrådet. Desuden bidrager forskningen med analyser, udredninger, evalueringer, debatter og teoretiske diskussioner.
- Mandeorganisationer udgør en relativ ny aktør i ligestillingspolitikken, idet der op igennem 1970'erne og 1980'erne ikke optrådte nogle organiseret modpart til kvindeorganisationerne.



”Idégruppen for mænd ” blev etableret under Ligestillingsrådet i 1994 og nedlagde sig selv et år senere.

- Ligestillingsrådet har indtil 1.juli 1999 været placeret under Statsministeriets ressortområde som et fritstående organ med eget sekretariat. Udover de opgaver, der følger direkte af ligestillingsloven, varetager Ligestillingsrådets sekretariat en række styrelseslignende opgaver fx i form af bistand til Statsministeriet ved udarbejdelse af svar på Folketingsspørgsmål og taleudkast til Regeringen.<sup>24</sup>
- AF-systemets ligestillingsarbejde er underlagt arbejdsministeren, som har det overordnede ansvar for arbejdsmarkedspolitikken og for de lovgivningsmæssige rammer på AF-området. Den praktiske administration af AF varetages af Arbejdsmarkedsstyrelsen inden for et mål- og rammestyringssystem med betydelig delegation af kompetence til det regionale niveau.

#### 4.2. Ligestillingspolitikken individuelle aktører

Analysen af det statslige ligestillingsarbejde har skabt begreber til at karakterisere individuelle aktører. Disse begreber finder både anvendelse om det statslige og det lokale arbejde. Fokus er de bureaukrater, som har ligestilling som en del af deres arbejdsområde. Et australsk begreb herfor er *femokrater*, som dog i nordisk sammenhæng anvendes om ligestillingsarbejdere af begge køn (van der Ros 1996, Yeatman 1990). Dette begreb har den svaghed, at det signalerer, at man beskæftiger sig med problemstillinger relateret til kvinder. Eftersom mænd har været omdrejningspunkt for en stor del af dansk ligestillingspolitik i 1990'erne, er dette begreb upræcist (Borchorst 1999). Et andet begreb er *ildsjæle*, som arbejder for ligestilling med et særligt, personligt engagement.

I et studium af norsk kvinderelateret (beskæftigelses-og bolig)politik på regionalt niveau opstiller Lotherington fire kategorier af aktører, som arbejder for eller imod implementering af givne ligestillings-målsætninger. Den første kategori kaldes innovatører. Disse er aktive i arbejdet for at få et ligestillingsemne på dagsordenen og føre det ud i livet. Det er denne gruppe, som har udviklet og fortsat arbejder med udviklingen af politikken indhold. Den anden kategori er de loyale bureaukrater. Disse lader ikke en personlig normative opfattelse af „ligestillingssagen“ påvirke arbejdet, men er loyale over for ledelsens politik og signaler uden nødvendigvis selv at være enig heri. Den tredje kategori er nølerne, som af forskellige årsager ikke fører ligestillingsmålsætninger ud i livet. Den fjerde kategori karakteriseres af de hårde nødder. Disse er modstandere af politikken. Det er analysens konklusion, at antallet af innovatører og deres placering i organisationen er af afgørende betydning for ligestillingspolitikken udformning. Det

er væsentligt, at der er innovatører på ledelsesniveau, og at det er ledelsen, som tager ansvar for de satsninger, som politikken repræsenterer (Lotherington et al. 1992).

Ildsjælenes rolle kan tolkes som dobbelttydig. På den ene side er det en styrke for den enkelte forvaltning, institution eller organisation, at der er aktive og engagerede individer, som sætter ligestilling på dagsordenen og medvirker til at få de enkelte ligestillingsinstrumenter i spil. På den anden side kan ildsjæles personlige engagement brænde ud, hvilket gør politikken sårbar og ikke stærkt institutionelt forankret.<sup>25</sup> I litteraturen sondres mellem hhv. *personafhængig* implementering og implementering, som er forankret i *organisationer*. Borchorst vurderer, at personafhængigheden synes at være mindre i Norge og Sverige end i Danmark. Dette hænger sammen med, at ligestillingspolitik er forankret i en mere klar funktionsopdelt organisationsstruktur end i Danmark (Borchorst 1999).

Ved at arbejde for en styrkelse af et ligestillings- og kønsperspektiv i al politik må det antages, at politikken implementering vil blive mindre personafhængig. Et problem for de individuelle aktører er den modstand, som deres arbejde med ligestilling møder. Spørgsmålet om modstandsformer indgår i litteraturen som et kendt problem og som en del af den arbejdsmæssige kontekst, som bureaukrater, der arbejder med ligestilling, befinder sig inden for. Van der Ros har analyseret kvindekonsulenter på distriktsniveau i Norge og på baggrund af dette taler hun om tre former for marginalisering.<sup>26</sup> Kvindekonsulenterne var underlagt administrativ marginalisering, eftersom deres stillinger var tidsbegrænsede og deres arbejdsmåde var anderledes end de øvrige afdelinger. For det andet var de underlagt kumulativ marginalisering, som gælder for bureaukrater generelt og endeligt, var de marginaliserede, fordi de var kvinder. Det er van der Ros' konklusion, at marginalisering er knyttet til den type arbejde, som kvindepolitik indebærer i en hierarkisk, mandsdomineret, kønsneutral og ofte kønsblind organisation (Pincus og van der Ros 1999, van der Ros 1996). I forlængelse af dette konkluderes det, at der i visse dele af administrationen er tale om direkte mandlig modstand mod ligestillingstiltag.

## 5. Mainstreaming

Mainstreaming fremstår som et af de mest omtalte begreber og strategier for ligestilling i slutningen af 1990'erne. Begrebet har med sit anglosaksiske præg skabt en del forvirring, da det synes vanskeligt at oversætte, konkretisere og iværksætte.<sup>27</sup> Det kan oversættes med *hovedstrøm*. I EU-regi anvendes betegnelsen *gender mainstreaming*. Dette vil sige, at man arbejder for at indføje en kønsdimension i udvikling, implementering og evaluering af politik i bred forstand. Som strategibegreb handler mainstreaming om at indoptage ligestilling i politikken og forvaltningens hovedstrøm. Ligestillingsarbejdet skal varetages i det almindelige arbejde og ikke blot i særskilte projekter og tiltag (Poder Pedersen 1998). Det er her, at udfordringen i den nye

strategi ligger; at medtænke et kønsperspektiv i politiske og administrative rutiner og procedurer.

I det følgende gives en definition af mainstreaming og en redegørelse for dettes politiske baggrund. Endeligt rummer kapitlet en analyse af et dansk pilotprojekt i Ringsted kommune.

### 5.1. Definition af mainstreaming

I Ligestillingsrådets Årsberetning 1998 indgår en definition af mainstreaming.<sup>28</sup> Det kan defineres således, at evaluering, organisering og udvikling af politikområder skal finde sted på en sådan måde, at ligestillings- og kønsperspektivet indgår i alle faser og på alle niveauer af politik blandt de aktører, som er involveret i den politiske beslutningsproces. Dette vil sige politikere og embedsmænd i ministerier, amter og kommuner (Ligestillingsrådet 1998). Formålet med en sådan strategi er, at et ligestillingsperspektiv bliver en "rygmarvsrefleks" i vurderingen af politiske beslutninger og tiltag, før de vedtages eller iværksættes. Metoden er en systematisk analyse af konsekvenser for kvinder og mænd af alle politiske initiativer. En ligestillingsvurdering af alle lovforslag kan sammenlignes med den miljømæssige konsekvensvurdering, som danske lovforslag gennemgår. Det skal vurderes, hvilke konsekvenser et givet lovforslag har for miljøets bæredygtighed. På samme måde bliver ligestilling et parameter, som skal indgå i en konsekvensbetragtning og blive en rutine i den ordinære håndtering af politiske problemer. Arbejdet med iværksættelse af en mainstreamingstrategi bør opfattes mere proces- end resultatorienteret. Som en proces, hvis mål kontinuerligt må justeres. Man vil aldrig nå målet i den forstand, at en yderligere indsats ikke længere er nødvendig. Mainstreaming kan betragtes som en politisk ambition om at udbrede arenaer for ligestilling, at øge antallet af aktører, der arbejder med ligestilling og at manifestere ligestilling som et politisk vidensområde (Åström 1998).

### 5.2. Baggrund for mainstreamingsstrategien

Mainstreaming brød igennem som strategi for ligestillingsarbejdet i slutdokumentet *Platform for Action* (PfA) fra FN's 4. kvindekonference i Beijing i 1995. Heri opfordredes regeringer, arbejdsmarkedets parter og internationale organisationer til at integrere hensynet til ligestilling på alle politikområder. Konferencen slog fast, at uden kvinders fulde og lige deltagelse i samfundsudviklingen kan en bæredygtig økonomisk, social og demokratisk udvikling ikke sikres. Mainstreaming defineres i PfAs artikel 292 som "at fremme en aktiv og synlig politik ved at integrere et kønsperspektiv i alle politikker og programmer, så der gennemføres en analyse af

virkningerne for kvinder og mænd, inden beslutninger træffes” (Udenrigsministeriet 1995).<sup>29</sup> Strategien fik på konferencen tilslutning fra EU-landene. Mainstreaming indgik ligeledes i EUs 3. handlingsprogram for lige muligheder for kvinder og mænd 1991-1995. I det 4. handlingsprogram fra 1995 blev mainstreaming tillagt større betydning. Det indgår som programmets førende princip, som målsætning og som et konkret aktivitetsområde.<sup>30</sup>

I april 1996 debatterede Folketinget opfølgningen på den 4. kvindekonference og vedtog en dagsorden, der bl.a. opfordrer regeringen til at arbejde for, at kønsperspektivet indarbejdes i administrative, politiske og planlægningsmæssige aktiviteter både nationalt og internationalt (Folketinget 1996, Udenrigsministeriet 1996).<sup>31</sup> Mainstreaming blev hermed anerkendt som et centralt omdrejningspunkt i det danske ligestillingsarbejde.

### 5.3. Implementering af mainstreamingstrategien

Implementeringen af strategien er endnu i sin opstartsfase i Danmark. Der er endnu ikke mange konkrete politiske initiativer, forsøg og procedurer, hvori en systematisk konsekvensanalyse for de to køn indgår. Sverige har i flere år arbejdet med strategiudvikling både i relation til mainstreaming i kommuner og i forhold til bistandsarbejdet (Schalwyk et al. 1996, Åseskog 1997, Åström 1997, 1998). Med vedtagelse af den nye ligestillingslovgivning bliver mainstreaming et af dansk ligestillingspolitikks bærende principper. Dette kan ses som et resultat af en afsmitningseffekt fra den internationale ligestillingspolitik, særligt FNs indsats.

Der foregår ikke på nuværende tidspunkt nogen regelmæssig og aktiv mainstreaming af ligestilling i de enkelte ministerier, ligesom der ikke er etableret mekanismer og redskaber, de kan sikre, at det sker (Betænkning nr. 1370, 1999). Med den nye ligestillingslovgivning må det formodes, at begrebsudvikling og evaluering vil blive et centralt omdrejningspunkt i det fremtidige arbejde. Dette gælder særligt på det lokale niveau omkring kommuner og amters indsats, hvilket er nødvendigt, hvis strategien skal have gennemslagskraft. I Sverige er der blevet gjort en systematisk indsats for at tilvejebringe den nødvendige dokumentation om kvinder og mænds levevilkår og arbejdsmarkedsforhold, som udgør en forudsætning for mainstreaming. I 1983 etablerede man en særlig enhed i det svenske statistikbureau med et formål at tilvejebringe en omfattende kønsopdelt statistik. Dette har medført, at kønsopdelt statistik er blevet integreret i alle officielle, svenske statistikker (Åseskog 1997).<sup>32</sup>

Der er en række tiltag i dansk politik, som peger i retning af, hvorledes mainstreaming kan implementeres. Arbejdsministeriet har for det første i 1995 indledt en forsøgsordning, hvorefter der skal foretages en ligestillingsmæssig vurdering af enkelte lovforslag. Denne vurdering skal fremgå af lovforslagets bemærkninger. For det andet oprettede ministeriet i 1998

en ligestillingsenhed i Arbejdsmarkedsstyrelsen, som skal beskæftige sig med diskrimination ligesom ligestillingsarbejdet i AF er integreret i AF-regionernes øvrige arbejde. På forskningsområdet er et ligestillingsperspektiv indarbejdet i den såkaldte "11-punkts plan" for flere kvinder i forskningen og i en række øvrige initiativer på området initieret af daværende forskningsminister Jytte Hilden (S).<sup>33</sup> Desuden kan man betragte Danmarks bistandsprogram "Kvinder og fattigdom" som et tiltag af mainstreamingslignende karakter.

Danmark har sammen med de øvrige nordiske lande inden for rammerne af det nordiske handlingsprogram for ligestillingssamarbejdet frem til år 2000 iværksat et 3-årigt mainstreamingprojekt. Nordisk Ministerråds projekt består af 12 delprojekter. Formålet med projektet er at udvikle strategier, som kan bidrage til, at ligestilling bliver en integreret del af den fremtidige ungdoms- og arbejdsmarkedspolitik i de nordiske lande. Disse projekters erfaringsopsamling og strategi-udvikling vil indgå i en fællesnordisk håndbog om mainstreaming, som udgives år 2000. Den danske partner har været Ringsted kommunes projekt *Ligebehandling i ansættelsen 1998-1999*.<sup>34</sup>

#### 5.4. Et dansk pilotprojekt om mainstreaming: Ringsted kommune

Ringsted kommunes mainstreamingprojekt under Nordisk Ministerråd udgør et dansk pilotprojekt og kan derfor tjene som illustration af, hvorledes mainstreaming kan iværksættes som ligestillingsstrategi på lokalt niveau.

Baggrunden for projektet var et ønske om at skabe en højere grad af kønsblandede arbejdspladser og at rekruttere mænd til social- og sundhedssektoren. Midlet hertil var at vurdere, hvorledes rekruttering af nye medarbejdere finder sted i et kønsperspektiv. Kommunen indgik et samarbejde med Ligestillingsrådet, og de to institutioner udarbejdede i fællesskab en vifte af skriftligt materiale til kommunens borgere og ansøgere til stillinger i kommunen. Dette materiale var for det første en debatpjece til samtlige kommunalt ansatte med det formål at skabe diskussion om arbejdspladsers kønssammensætning, arbejdsmiljø og service over for borgere. For det andet en håndbog til ansættelsesudvalg og en folder til ansøgere, hvis formål er at skabe større bevidsthed om, at kvinder og mænd opfatter en jobsamtale forskelligt og behandles forskelligt i en samtalesituation.<sup>35</sup> Desuden afholdtes et seminar for kommunale ledere med det formål at udvikle metoder til, hvordan en arbejdsgiver skaber dialog omkring ligestilling på arbejdspladsen. Endeligt udarbejdede Ringsted kommunes ligestillingsudvalg og Ligestillingsrådet den endelige evaluering af projektet (Ligestillingsrådet 1998, Ringsted 1998a, 1998b, 1998c, 1999).



## 5.5. Mulige problemer omkring mainstreamingstrategien

Mainstreaming er ikke en uproblematisk strategi. Der kan for det første ske en usynliggørelse af ligestillingsopgaver i og med, at alle aktører får ansvaret for ligestilling. Det kan være problematisk, at ingen gøres ansvarlige for, at der arbejdes med ligestilling i en organisation. Arbejdet med mainstreaming kan for det andet bruges som anledning til at nedlægge eksisterende ligestillingsorganer. Det er derfor afgørende, at man fra politisk side præcist definerer ansvar, kompetence og sanktionsmuligheder. Samtidigt er det vigtigt at fastslå, at mainstreaming ikke i sig selv kan afløse andre ligestillingspolitiske strategier (Poder Pedersen 1998). I en svensk evaluering er det Åströms konklusion, at det er vigtigt at gøre sig klart hvilken form for virksomhed, som ligestilling skal tænkes ind i. Ellers får strategien ingen gennemslagskraft (Åström 1998).<sup>36</sup>

Ringsted kommunes interne evaluering af projektet peger på nogle af de svagheder, som strategien rummer. Der er for det første begrebsmæssige uklarheder omkring mainstreaming som både begreb og strategi. Det er problematisk at anvende et begreb, som hverken på engelsk eller i dansk oversættelse giver umiddelbar mening og derfor kan være vanskeligt at opnå politisk opbakning til i en ministeriel eller kommunal organisation.

I Ringsted-projektet valgte man af denne årsag at nedtone formidlingen af selve begrebsudviklingen og i stedet at arbejde med det i praksis. Formålet med denne strategi var at skabe kompetence og dernæst kendskab til strategien. I evalueringen konkluderes det, at mainstreaming er vanskelig at formidle til personer, der ikke tidligere har beskæftiget sig med ligestillingsproblematikker. Dette arbejde kræver en vidensoverførsel fra eksperter og projektmagere til bureaukrater. Dette hænger sammen med, at strategien har en abstrakt karakter, og at det derfor kan være vanskeligt for målgruppen at se formålet hermed. Det konkluderes desuden, at ledere og chefer i en organisation skal forberedes til arbejdet (Ringsted 1999). For det tredje konkluderes det, at arbejdet med mainstreaming er tidskrævende, fordi det repræsenterer et stykke organisatorisk forandringsarbejde.<sup>37</sup> Det er derfor af stor betydning, at projektet formidles bredt, at organisationens tillidsrepræsentanter inddrages heri og ikke mindst, at projektet har ledelsens opbakning.

## 5.6. Forudsætninger for mainstreamingstrategien

På baggrund af ovenstående kan en række forudsætninger for mainstreamingsstrategien opstilles. Disse kan ses som både nødvendige og fremmende for, at strategien kan give det ønskede resultat.

- Viden om ulige forhold mellem kvinder og mænd og deres betydning for de enkelte samfundsområder er nødvendig for at kunne mainstreame ligestillingspolitik ind over andre politikområder. Derfor er udviklingen af en detaljeret viden om relationerne mellem kønnene inden for de politikområder som arbejdsmarked, fordeling af arbejde i hjemmet, omsorg, transport, politisk deltagelse, forældres brug af orlovsordninger, lønpolitik, arbejdspladskultur o.l. en grundlæggende nødvendighed.
- Kontinuerlig indsamling og publicering af kønsopdelt statistik med henblik på at afdække på hvilke områder, kvinder og mænd er fordelt inden for dele af en organisation. Denne opdeling må både omfatte den vertikale og den horisontale fordeling. Et eksempel her på er den kønsopdelte statistik, som indgår i de kommunale ligestillingsredegørelser.
- Engagement og støtte på et højt politisk og administrativt niveau. Mainstreaming indebærer, at ansvaret for en forbedret ligestilling forskydes og udbredes til flere aktører end dem, der hidtidigt har været pålagt ligestillingsansvar. Alliancer og samarbejder er nødvendigt. Indsatsen for mainstreaming skal drives af alle relevante aktører og må derfor have ledelsens opbakning
- Et uddannelsesprogram med henblik på at opbygge den nødvendige ekspertise i ligestillingsspørgsmål på både centralt og decentralt niveau. Aktører, som ikke før har haft ansvar for ligestilling, får et sådant tildelt med mainstreamingstrategien. Derfor må aktører kunne erhverve sig kundskab om ligestilling, som er nødvendig for at kunne forvalte ansvaret konstruktivt.
- Fokusering af bestemte indsatsområder for mainstreaming. Dette kunne være social- og sundhedsektoren eller lønområdet i en kommune.
- Etablering af organisatoriske rutiner og procedurer, der sikrer en systematisk ligestillingsvurdering.
- Et veldefineret mandat
- Klar projektbeskrivelse, problem- og målformulering
- Bearbejdelse af holdningsmæssig modstand mod ligestillingsarbejde
- Organisatoriske ressourcer
- Økonomiske ressourcer
- Tidsmæssige ressourcer



## 6. Handlingsplaner for ligestilling for de statslige institutioner

Et af de ældste ligestillingspolitiske instrumenter er de nationale handlingsplaner for ligestilling, som har været anvendt i Danmark siden slutningen af 1980'erne. Som det er beskrevet ovenfor, omtaler ligestillingsloven fra 1988 ingen instrumenter, som kan anvendes af de offentlige myndigheder til at arbejde for ligestilling (§1, stk.2). Derfor kan netop handlingsplanarbejdet, som har karakter af et systematisk, nationalt planarbejde, opfattes som et vigtigt statsligt styringsinstrument.<sup>38</sup>

I det følgende gives en redegørelse for baggrunden for handlingsplanerne og derefter følger en analyse af den danske centraladministrations handlingsplansarbejde fra slutningen af 1980'erne til slutningen af 1990'erne. Denne analyse indeholder en klassificering af ministerier med tilhørende styrelser. Institutionerne er opdelt i de ligestillingsaktive, de mindre ligestillingsaktive og de ligestillingspassive ministerier. Denne klassificering er baseret på en læsning af Ligestillingsrådets evalueringsrapporter og ikke på selvstændige studier af hvert ministerium (Andersen og Carlsen 1991, Ligestillingsrådet 1993, 1996a). Om end klassificeringens grundlag derfor er sekundært, kan den give en indtryk af, hvilke ligestillingsaktiviteter der foregår i centraladministrationen. Hermed kan dette kapitel læses som en opsamling og evaluering af det hidtidige handlingsplansarbejde.

### 6.1. Baggrund for handlingsplanarbejdet

Det var især på foranledning af FN og vedtagelsen af et dokument om fremadrettede strategier ved Verdenskvindekonferencen i Nairobi i 1985, at der kom gang i handlingsplanarbejdet i de nordiske lande; i Sverige i 1979, i Finland i 1980, i Norge 1981; derefter i Island og Danmark i 1986 (Borchorst 1999). I en analyse konkluderer Dahlerup, at det var på initiativ af kvindelige Folketingspolitikere i FN, at Danmark blev forpligtet til handlingsplansarbejdet (Dahlerup 1998, kap.14).<sup>39</sup> I Danmark tog kvinder på tværs af de politiske partier i 1985 initiativ til en debat, der førte til, at Folketinget pålagde regeringen at udforme en handlingsplan for ligestilling. Dette skete i 1986, hvorefter der har været tre handlingsplanrunder fra 1987-90, 1991-93 og 1994-1996. Alle institutioner over 50 årsværk skal udarbejde handlingsplaner. Handlingsplanerne har omhandlet personalepolitik i den offentlige forvaltning og ikke politikken på ressortområdet, som i Norge eller Sverige, eller begge dele som i Island (Borchorst 1999).

Der har været tre handlingsplansperioder i Danmark. I forbindelse med hver af disse har hvert ministerium og tilhørende institutioner over 50 årsværk skulle udarbejde handlingsplaner. Ligestillingsrådet vejleder, indkalder og evaluerer de enkelte ministeriers handlingsplaner. Rådet

har derfor rollen som vejleder og koordinator. De to første evalueringer blev debatteret i Folketinget i 1991 og 1994, men den tredje handlingsplanperiode er endnu ikke blevet debatteret i Folketinget ved redaktionens afslutning maj 2000. Dette peger i retning af, at handlingsplansarbejdet ikke har været prioriteret særligt højt politisk i Danmark.<sup>40</sup>

- Første periode (1987-1990): De personalepolitiske ligestillingsinstrumenter, som omtales i handlingsplanerne er ligestillingskonsulentstillinger i organisationen, ligestillingsudvalg og handlingsplaner. Opkvalificering af kontorfunktionærgruppen er det højst prioriterede område i ministerierne, mens et øget antal kvindelige ledere er det område, hvor der anvendtes færrest ressourcer. Ligestillingsrådet konkluderer, at egentlige målsætninger for ligestillingsarbejdet i de enkelte ministerier er sjældne, og at udviklingen af konkrete målsætninger derfor er en stor opgave i ministeriernes kommende arbejde med ligestilling. Ved Folketingets dagsorden D7 af 21. februar 1991 vedtages en dagsorden, som lægger op til en fortsættelse af handlingsplanarbejdet. Det bliver besluttet, at der i handlingsplanerne skal udarbejdes måltal og årstal for ligestilling i statens ligestillingspolitik.
- Anden periode (1991-1993): Opkvalificering af kontorfunktionærgruppen er det højst prioriterede område i ministerierne. Her konkluderer Ligestillingsrådet, at det ikke længere er nødvendigt at have dette område som særligt indsatsområde i personalepolitikken. Der arbejdes videre med spørgsmålet om kvinder og ledelse. Omkring sammenhængen mellem arbejds- og familieliv er der dalende aktivitet i forhold til første periode. Det er Ligestillingsrådets opfattelse, at arbejdet med at udforme konkrete og forpligtende handlingsplaner ikke har været tillagt stor vægt i et flertal af ministerier. Fx er der fortsat kun få ministerier, der har prioriteret ligestillingsarbejdet så højt, at de har tilknyttet en specialist på området. I evalueringen anbefales det, at ligestillingsindsatsen ikke kun afgrænses til personalepolitik, men også ministeriernes ressortområder. Et flertal af ministerier har i perioden ikke levet op til Folketingets dagsorden om at udarbejde handlingsplaner med måltal og årstal.
- Tredie periode (1994-1996): Handlingsplaner og måltal vinder frem. Konkrete aktiviteter i de statslige institutioner omhandler spørgsmålet om balancen mellem arbejds- og familieliv og spørgsmålet om en mere balanceret kønsfordeling i ledende stillinger. Det er Ligestillingsrådets opfattelse, at indsatsen for ligestilling er beskeden, og at der ikke er tale om en intensivering af indsatsen samlet set. Der er stadigvæk et flertal af statslige institutioner uden handlingsplaner, men der er dog tale om en fordobling af antallet af handlingsplaner fra anden til tredje periode. Det generelle billede er, at næsten alle departementer har handlingsplaner, men at under halvdelen af de statslige institutioner samlet set har udarbejdet en sådan.

Indholdsmæssigt sker der et skift i handlingsplansarbejdet i 1994 efter de to første perioder. Folketingsdagsorden D 57 af 28. april 1994 kan ses som en styrkelse af arbejdet, idet den pålægger hver institution at udarbejde en handlingsplan for ligestilling.<sup>41</sup>

## 6.2. Klassificering af ministerier

I det følgende vil jeg opdele ministerierne i tre kategorier med det formål at give et overblik over handlingsplansarbejdets udformning og tyngde i den danske centraladministration. Klassificeringen af ministerier er baseret på de tre evalueringsrapporter, som Ligestillingsrådet har udarbejdet over de indkomne handlingsplaner for ligestilling fra de enkelte ministerier og på de tilbagemeldinger om ligestillingssituationen til *Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde*, som hvert ministerium er blevet anmodet om at udarbejde i 1997 (Andersen og Carlsen 1991, Ligestillingsrådet 1993, 1996a, Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde, bilag 59).

En sådan metodiske tilgang sætter en begrænsning for klassificeringens detaljeringsgrad. De tre evalueringsrapporter indeholder ikke en detaljeret gennemgang af hvert ministerium og dets tilhørende institutioner.<sup>42</sup> Det har ikke været muligt at læse hvert ministeriums handlingsplaner fra de tre handlingsplanperioder inden for projektets rammer og derfor heller ikke indfange den udvikling, som kan være foregået inden for hvert enkelt ministerium og tilhørende styrelses ligestillingsarbejde.<sup>43</sup>

Klassificeringen tager metodisk udgangspunkt i en evaluering af de norske ministeriers arbejde med handlingsprogrammer for ligestilling (Skjeie et al. 1989). Der er dog væsentlige forskelle på den norske evaluering og dette projekt, hvilket beror på selve handlingsplanarbejdets karakter i de to lande. For det første er ministeriernes personalepolitik eksplicit *undtaget* fra handlingsprogramarbejdet i Norge med den konsekvens, at evalueringen udelukkende omhandler ligestillingspolitik for ressortområdet. Argumentet herfor er, at handlingsplaner skal være fagligt rettede og ikke udgøre et personalepolitisk program. Hermed får den norske indsats en langt større samfundsmæssig rækkevidde end personalepolitik i sig selv.<sup>44</sup> Dette står i modsætning til det danske handlingsplanarbejde, som kun i tredje handlingsplanperiode (1994-1996) og i ministeriernes tilbagemeldinger til Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde omfatter nogle spørgsmål omkring ligestillingspolitik for ressortområdet.<sup>45</sup> For det andet er den norske analyse langt mere omfattende, idet den indeholder konkrete ligestillingstiltag i de enkelte ministerier. For det tredje er den udbygget med interviews med ligestillingskoordinatorer og øvrige kontaktpersoner.

I lyset af disse forskelle er det mest frugtbart at tilpasse de norske kriterier til danske forhold, hvilket vil fremgå af det følgende. Den norske klassificering af ministerierne er baseret på tre kriterier:

- 1) Har ministeriet en tradition for at arbejde med ligestillingsspørgsmål?
- 2) Foreligger der en formel organisation for ligestillingsarbejdet?
- 3) Er ligestilling et særligt relevant fagområde for ministeriet og har de gjort noget herfor?<sup>46</sup>

Disse kriterier er for brede til dette projekts klassificering, og derfor er en nærmere præcisering nødvendig. Spørgsmål 1 om, hvorvidt ministeriet har en tradition for at arbejde med ligestillingsspørgsmål henviser her til, hvorvidt der er nedsat et ligestillingsudvalg eller ligestillingsarbejdet behandles i samarbejdsudvalg i organisationen. Dette kriterium er i overensstemmelse med Ligestillingsrådets anden evaluering, der understreger, at det ikke er vigtigt hvilken organisationsform, som ligestillingsarbejdet antager, men derimod om et sådant arbejde er institutionaliseret i institutionen (Ligestillingsrådet 1993). Spørgsmål 2 om ligestillingsarbejdet er formelt organiseret, omhandler her, hvorvidt der er ansat en ligestillingskonsulent i organisationen (jvf. Ligestillingsrådet 1993). Spørgsmålet 3, om ministeriet har taget initiativer for at fremme ligestillingsarbejdet, omhandler her, hvorvidt ministerierne opfylder Folketingets krav om handlingsplaner med målsætninger og måltal, og hvilke konkrete personalepolitiske tiltag, som de har taget. Klassificering af danske ministerier giver følgende billede:

- De ligestillingsaktive ministerier: Arbejdsministeriet, Udenrigsministeriet og Socialministeriet
- De mindre ligestillingsengagerede ministerier: Boligministeriet, Finansministeriet, Forskningsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Landbrugs- og Fiskeriministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Skatteministeriet, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet
- De ligestillingspassive ministerier: Erhvervsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet og Økonomiministeriet.

### 6.3. De ligestillingsaktive ministerier

Denne række ministerier har alle gjort en indsats omkring ligestilling, men det må dog understreges, at indsatsen er af varierende karakter og omfang. Derfor kan den følgende klassificering ikke ses som en ”blåstempling” heraf. Klassificeringen må nærmere betragtes som et billede af arbejdet i perioden fra slutningen af 1980’erne til slutningen af 1990’erne.

#### *Arbejdsministeriet*

På det personalepolitiske område har ministeriet i flere år været involveret i ligestillingsarbejdet, hvis indsats koordineres af Arbejdsmarkedsstyrelsens ligestillingsenhed. Således blev der i 1987 nedsat et ligestillingsudvalg i departementet. Dette fandt sted i Arbejdsmarkedsstyrelsen i 1990, hvor der i en periode har været ansat en ligestillingskonsulent. Flere institutioner påbegyndte tidligt udarbejdelsen af handlingsplaner, som opererer med målsætninger, måltal og konkrete ligestillingsinstrumenter. Områder, der lægges vægt på, er især efteruddannelse og jobudvikling. Ministeriets ressortområde omfatter bl.a. koordinering af AF-systemets ligestillingsarbejde i Arbejdsmarkedsstyrelsen og siden 1995 en forsøgsordning, hvor ministeriet ”ligestillingsvurderer” lovforlag som et forsøg omkring mainstreaming.

#### *Udenrigsministeriet*

På det personalepolitiske område påbegynder ministeriet tidligt ligestillingsarbejdet med at udarbejde en spørgeskemaundersøgelse. Ministeriet formaliserer ligestillingsarbejdet i ligestillingsudvalg/ samarbejdsudvalg, og i anden handlingsplanperiode ansættes en ligestillingskonsulent. Ministeriet udarbejder en 5-årig handlingsplan for ligestilling med måltal.<sup>47</sup> Udenrigsministeriet arbejder for ligestilling i de internationale organisationer og desuden med en opfølgning af FNs 4. Verdenskvindekonference i 1995.

#### *Socialministeriet*

Ministeriet er engageret i ligestillingsarbejdet. Under den første handlingsplansperiode udarbejder departementet rapporter om ligestilling, mens de øvrige institutioner først senere iværksætter tiltag på området. I anden periode udarbejdes handlingsplaner, som i tredje periode alle indeholder måltal. Ligestillingsarbejdet er forankret i samarbejdsudvalg eller ligestillingsudvalg. Der sættes bl.a. fokus på konflikten mellem arbejdsliv og familieliv og herunder især mænds rolle, idet de mandlige ansatte tilskyndes til at benytte sig af orlovsmuligheder og barnets første sygedag. Departementet fremhæver, at det skal være almindeligt accepteret, at mænd benytter retten til barselsorlov. Ministeriet er bevidst om, at arbejdspladsen spiller en rolle i forhold til fædres faktiske brug af formelle muligheder. Normer og værdier på arbejdspladsen skal understøtte, at medarbejderne kan

benytte de formelle ordninger. På Socialforskningsinstituttet (SFI) er oprettet en tidsbank, som kan anvendes til omsorgsdage. Departementet har afviklet et halvandenårigt uddannelsesforløb for kvindelige medarbejdere.

Det synes som om, at de norske ministerier inden for kategorien ”ligestillingsaktive ministerier” har lavet en langt mere veludviklet indsats for ligestilling, end tilfældet er i Danmark. Dette arbejde omfatter både aktiviteter i organisationen, en årelang tradition for handlingsplansarbejde og allokering af organisationsmæssige ressourcer. Skjeie et al. konkluderer, at der er stor bredde og tildels også nytænkning at spore i disse ministeriers forslag til nye tiltag (Skjeie et al. 1989).

#### 6.4. De mindre ligestillingsengagerede ministerier

Gruppen af de mindre ligestillingsengagerede ministerier er omfattende til trods for, at der inden for disse ministerier er store personalegrupper. Det kan hænge sammen med mængden af administrative ressourcer, som tilføres ligestillingsarbejdet i en institution eller et helt ministerium. Der er forskel på at have en ligestillingskonsulent eller at have en kontaktperson, hvor arbejdet kommer oven i andre opgaver (Skjeie et al. 1989).

##### *Boligministeriet<sup>48</sup>*

Ministeriet udarbejder de første handlingsplaner med måltal i anden periode og ikke alle institutioner har handlingsplaner i tredje periode. Ligestillingsarbejdet er organiseret i alle institutioner, og der finder flere tiltag sted på de tre indsatsområder. Kort- og Matrikelstyrelsen har i tredje periode ansat konsulenter og iværksat et udviklingsforløb for kvinder.

##### *Finansministeriet*

Departementet udarbejder i anden periode handlingsplan med måltal, hvilket ikke er tilfældet i tredje periode. Som central arbejdsgivermyndighed arbejder ministeriet med ligestillingsproblematik omkring den statslige personalepolitik. En aftale om ligebehandling i organisationen skal aktivt fremme ligebehandling mellem mænd og kvinder gennem de enkelte institutioners samarbejdsudvalg.

##### *Forskningsministeriet<sup>49</sup>*

Da ministeriet er forholdsvist nyt, er en handlingsplan endnu under udarbejdelse og ligestillingsarbejdet er organiseret i personalepolitisk udvalg. Ministeriet har i tredje periode arbejdet



for at søge at opfylde udvalgslovens krav om ligelig repræsentation af de to køn. Desuden arbejder ministeriet med spørgsmålet om kvinders andel og vilkår i forskningsverdenen.<sup>50</sup>

#### *Forsvarsministeriet*

Udarbejdelsen af handlingsplaner påbegyndes i anden periode og ved slutningen af tredje periode er der udarbejdet handlingsplaner i næsten alle institutioner, dog generelt uden måltal. Der er kun nedsat ligestillingsudvalg i Hjemmeværnet og Forsvarskommandoen. Der er iværksat flere projekter bl.a. et omstillingsprojekt for civilt ansatte kvinder med det formål at udvikle deres evne til at påvirke egen jobsituation. En arbejdsgruppe har undersøgt etableringen af en ordning, hvor kvinder ansættes på værnepligtslignende vilkår.

#### *Indenrigsministeriet*

Af de under Indenrigsministeriet hørende institutioner er det kun Dansk Flygtningehjælp, som udarbejder handlingsplaner i anden periode, mens departementet i tredje periode udarbejder en handlingsplan uden måltal. Ligestillingsarbejdet er hovedsageligt organiseret i ligestillingsudvalg. Der er forslag til fremtidig ligestillingsmæssige aktiviteter.

#### *Justitsministeriet*

Ministeriet har ikke udarbejdet handlingsplaner i anden periode, og i tredje periode er det kun departementet, som har udarbejdet en handlingsplan med måltal, mens de øvrige institutioner først er ved at udarbejde handlingsplaner. Ligestillingsarbejdet er forankret i samarbejdsudvalg eller arbejdsgrupper, men der er ikke iværksat konkrete ligestillingsmæssige aktiviteter. Vedrørende personalets kønsfordeling har departementet opstillet måltal, som skal opnås gennem rekruttering. Det fremhæves dog i departementets handlingsplan for 1994-96, at hensynet til en ligelig kønsmæssig fordeling kun er et led i den samlede vurdering, idet ledige stillinger vil blive besat med de bedst kvalificerede ansøgere.

#### *Landbrugs- og Fiskeriministeriet*<sup>51</sup>

Ligestillingsarbejdet er forankret i samarbejdsudvalg eller ligestillingsudvalg, og der er udarbejdet handlingsplaner med måltal i hovedparten af institutionerne i tredje periode. Der er kun taget få ligestillingsmæssige initiativer. De to ministerier er blevet sammenlagt i perioden.

#### *Miljø- og Energiministeriet*

Ministeriet påbegynder udarbejdelsen af handlingsplaner i første periode og opstiller senere måltal. Ligestillingsarbejdet er organiseret i ligestillingsudvalg eller samarbejdsudvalg i de fleste institutioner. I Miljøministeriet igangsættes i 1987 et projekt om jobudvikling i



ligestillingsperspektiv, og i Danmarks Miljøundersøgelser iværksættes initiativer til at få fædre til at udnytte orlovsmuligheder og tage omsorgsdage. Ministerierne er blevet sammenlagt i perioden.<sup>52</sup>

#### *Skatteministeriet*

Ministeriet påbegyndte udarbejdelsen af handlingsplaner i anden periode, og i tredje periode har alle institutioner handlingsplaner med måltal. Ligestillingsarbejdet er forankret i udvalg. Toldvæsenet afgav i 1988 en rapport om ligestilling, og Told & Skat har senere foretaget en medarbejderundersøgelse om barrierer for ligestilling.

#### *Statsministeriet*

Ministeriets ligestillingsarbejde er organiseret i samarbejdsudvalget, og i anden periode er der knyttet en ligestillingskonsulent hertil. I anden og tredje periode udarbejder departementet en handlingsplan, som dog ikke indeholder måltal.

#### *Sundhedsministeriet*

Ligestillingsarbejdet er forankret i udvalg i alle institutioner. I departementet indgår ligestilling i personalepolitikken, hvor der tages visse ligestillingsmæssige hensyn. Der udarbejdes handlingsplan i første periode, men halvdelen af institutionerne har dog ikke opstillet måltal i tredje periode.

#### *Trafikministeriet*

Under Trafikministeriet er det især DSB, der i en årrække har været aktive på ligestillingsområdet.<sup>53</sup> Allerede i første periode udarbejder DSB en handlingsplan, nedsætter et ligestillingsudvalg og ansætter en ligestillingskonsulent. Der iværksættes projekter om børnepasning og aktiv rekruttering af kvinder. I de øvrige institutioner er ligestillingsarbejdet ligeledes forankret i udvalg, men en række institutioner har udarbejdet handlingsplaner uden måltal.

#### *Undervisningsministeriet*

Departementet har i anden og tredje periode udarbejdet handlingsplaner uden måltal. Hovedparten af institutionerne under ministeriet har ved udløbet af den tredje handlingsplanperiode (1996) ikke udarbejdet handlingsplaner. I departementet og flere andre institutioner er der ingen konkrete ligestillingsmæssige aktiviteter. Teknika, SU-styrelsen og en række af de højere læreanstalter er undtagelser hertil. Ministeriet har ikke oplyst, hvorledes ligestillingsarbejdet er organiseret. Departementets handlingsplaner fra 1993 og 1996 indeholder ikke ligestillingsmæssige initiativer ud fra en begrundelse om, at personalepolitikken i tilstrækkelig grad tilgodeser såvel kvindelige som mandlige medarbejderes individuelle behov.

I den norske evaluering understreges det, at en række af ministerierne kun har en begrænset tradition for at arbejde med ligestilling og derfor heller ikke har organiseret arbejdet. Den norske gennemgang viser desuden, at der er store forskelle i arbejdets omfang og karakter i de ministerier, som har øremærkede stillinger til ligestillingsarbejdet. Allokering af organisationsmæssige ressourcer genspejler sig i departementets arbejde med handlingsplaner (Skjeie et al. 1989).

## 6.5. De ligestillingspassive ministerier

Gruppen af ligestillingspassive ministerier er ikke omfattende, men har vigtige personaleområder under sig. Der er grund til at antage, at disse ministerier mangler en organisering af ligestillingsarbejdet.

### *Erhvervsministeriet*

Ministeriet har i tredje periode udarbejdet handlingsplaner i hovedparten af institutionerne, som for de flestes vedkommende er uden måltal. Ligestillingsarbejdet er organiseret i departementet og i Forbrugerstyrelsen. Søfartsstyrelsen fik i 1994 dispensation fra ligebehandlingsloven til at ansætte kvinder. I øvrigt er der ikke iværksat særlige ligestillingsmæssige initiativer, men den skæve kønsfordeling indenfor chefgruppen anses for at være et vigtigt ligestillingsspørgsmål. Industri- og Erhvervsministeriet er slået sammen i perioden.

### *Kirkeministeriet*

Ministeriet har ved evalueringen af den tredje handlingsplansperiode ikke udarbejdet en handlingsplan, og ministeriets ligestillingspolitik fremgår af dets personalehåndbog. I første periode iværksættes en undersøgelse af kvindelige præsters vilkår, og siden er der ikke taget initiativer.

### *Kulturministeriet*

Handlingsplan for departementet udarbejdes først i slutningen af anden periode, og i tredje periode har flere institutioner ikke udarbejdet handlingsplaner. Ligestillingsarbejdet er i en række institutioner organiseret i ligestillingsudvalg. Ministeriet har ikke fastlagt konkrete retningslinjer omkring ligestilling overfor institutionerne.

### *Økonomiministeriet*

I anden og tredje periode har kun Danmarks Statistik udarbejdet handlingsplaner, mens der først udarbejdes handlingsplan for departementet i 1997. Her er ligestillingsarbejdet ikke organiseret. Den norske evaluering finder ligeledes gennemførelsen af handlingsprogrammer indenfor denne

kategori af ministerier problematisk. Interview med kontaktpersoner for ligestilling belyser, at der i disse ministerier er omgivelser, som ikke tillægger deres arbejde for ligestilling nogen værdi. Skjeie et al. lægger op til spørgsmålet om, hvorvidt det kan tænkes, at enkelte ministerielle styringsområder reelt set er *ligestillingspolitisk immune* (Skjeie et al. 1989). Det er ikke muligt at besvare dette spørgsmål i relation til de danske ministerier, idet handlingsplansarbejdet ikke tidligere har været underlagt analyser.

#### 6.6. Forklaringer på centraladministrationens engagement eller passivitet i handlingsplansarbejdet

Klassificeringen af ministerierne åbner op for en diskussion af mulige forklaringer på ligestillingsarbejdets varierende karakter i den danske centraladministration. En årsag er den problemforståelse, som nogle ministerier giver udtryk for. Det synes som om, at en del af disse slet ikke ser ligestillingsproblemer i deres organisation, så man kan tale om en form for ministeriel ligestillingsblindhed; eller i hvert fald om en lav problembevidsthed. Dette træk går igen i en række kommuners syn på ligestillingspolitik og på det kønsopdelte arbejdsmarked.

En anden problemstilling, som fremgår af handlingsplanerne er den manglende forståelse for sammenhængen mellem ligestillingsmål og personalepolitiske ligestillingsinstrumenter. Et af handlingsplanernes indholdsmæssige krav er udarbejdelse af måltal for en bedre kønsbalance. Det synes som om, at nogle ministerier er af den opfattelse, at disse måltal opfylder sig selv. En tredje årsag til ligestillingsarbejdets varierende omfang peger på, at handlingsplanarbejde *per se* ikke er et tilstrækkeligt statsligt styringsinstrument til at få en organisation til at arbejde med ligestilling. Kategorien ligestillingspassive ministerier er ikke stor, men ministeriernes manglende overholdelse af handlingsplanarbejdet er kritisabelt. Det kan diskuteres, hvorvidt nogle ministerier har større vanskeligheder med at integrere ligestillingsarbejdet i ministeriets personalepolitik og inden for dets ressortområde end andre. En fjerde årsag til varierende ligestillingsaktivitet i et ministerium kan være afhængig af ildsjæle i systemet, som arbejder aktivt for ligestillingspolitik med et særligt engagement enten på egen hånd eller i kraft af deres jobfunktion som fx personale- eller afdelingschef. Disse ildsjæle kan styrke arbejdet i det omfang, det er muligt. Et problem er her, at politikens implementering bliver personafhængig og dermed sårbar. Dette er ligeledes forhold, som præger ligestillingspolitik på kommunalt niveau.

Pincus diskuterer i forbindelse med evaluering af ligestillingspolitik i tre svenske forsøgskommuner, hvorledes ligestillingspolitiske initiativer og implementering heraf kan gøres mindre personafhængig, og hvorledes staten kan bidrage hertil. Selv om denne forskning omfatter det kommunale niveau, kan den anvendes til at belyse ligestillingspolitik i ministerier og institutioner. De tiltag, som staten kan yde for at støtte den institutionelle forankring af

ligestillingspolitik, kan fx være lovgivning, ressourcetilførsel til opfølgning af igangsatte tiltag, statslig kontrol af implementeringsprocessen med mulige sanktionsmuligheder og desuden øget kompetence til de personer, som beskæftiger sig med ligestillingsarbejde i organisationen (Pincus 1997).

Ovenstående åbner op mod den sammenhæng, som handlingsplaner for ligestilling indgår i; arbejdspladskultur, som er et analyseparameter, der må medtænkes i en analyse af handlingsplaner. I en undersøgelse af den danske centraladministration belyser Nexø Jensen spørgsmålet om arbejdspladskultur og rekrutteringspolitik. Det er hendes pointe, at interne faktorer i en organisation kan spille en stor rolle for arbejdsbetingelser og organisationskultur som fx "traditionens betydning".<sup>54</sup> Norsk forskningen peger desuden på, at en organisations struktur og graden af hierarki er mere afgørende for, hvorledes og i hvilket omfang, man har kvinder ansat end om, hvorvidt en institution har en defineret ligestillingspolitik eller ej (Kvande og Rasmussen 1990).

Der er grund til at diskutere, hvorvidt man kan forestille sig sanktionsmuligheder over for de institutioner, som ikke opfylder de tre målsætninger i handlingsplanarbejdet eller som slet ikke udarbejder handlingsplaner. I denne diskussion er spørgsmålet om incitamenter ligeledes relevant. Det er centralt at få belyst, hvorvidt en administrativ og politisk ledelse kan opnå fordele ved at arbejde med ligestilling i en organisation

Opsummerende kan det fastslås, at handlingsplanarbejdet udgør et vigtigt statsligt styringsinstrument af ligestillingspolitik med gode potentialer, fordi det flytter ansvaret for ligestilling fra den enkelte medarbejder og ildsjæl til hele organisationen. Handlingsplanarbejdet kan ikke nødvendigvis ses som udtryk for, at der finder ligestillingsarbejde sted i en institution. For at få en klar forståelse af ministeriernes ligestillingsarbejde er det derfor afgørende, at man inddrager en analyse af organisationen: holdninger, traditioner, normer og værdier. En undersøgelse af den danske centraladministration peger på, at arbejdspladskultur også har betydning for en organisations personalepolitik.

## 7. Ligestillingsarbejde i amter og kommuner

I det følgende vil jeg analysere forholdet stat-kommune, den historiske udvikling i den kommunale ligestillingspolitik og give en analyse af de kommunale ligestillingsredegørelser fra 1997 og 1999. Denne analyse lægger særligt vægt på en kvalitativ analyse af de 33 redegørelser fra 1997, der af Ligestillingsrådet blev bedømt "særligt informative" (Ligestillingsrådet 1997). Det har ikke været muligt at udvide denne kvalitative undersøgelse til også at omfatte de ligestillingsredegørelser, der i 1999 blev bedømt "særligt informative".

Desuden vil jeg belyse spørgsmålet om, hvorfor amter og kommuner ikke synes at tillægge ligestillingspolitik nogen stor politisk betydning. Der er to niveauer i denne diskussion: forholdet stat-kommune med hensyn til styring og organisering af det ligestillingspolitiske arbejde og forhold på kommunalt niveau, hvor de enkelte aktører har afgørende indflydelse på politikken.

Eftersom der mangler evalueringer af den danske, kommunale ligestillingspolitik, har vi i projektet inddraget nogle af de analyser, som er lavet i Norge og Sverige,<sup>55</sup> Her har ligestillingsarbejdet været genstand for flere evalueringer.<sup>56</sup>

### 7.1. Forholdet mellem stat og kommune

Den kommunale ligestillingspolitik rummer et dilemma mellem statens mulighed for styring af det lokale niveau og det kommunale selvstyre.<sup>57</sup> Statens hensyn til politiske mål som lighed, retssikkerhed og retfærdig fordeling indebærer dog, at dette selvstyre er et rummeligt begreb. På den ene side er kommunerne selvstændige, politisk-administrative enheder. På den anden side skal disse også fungere som et statsligt forvaltningsorgan ("statens forlængede arm"). Desuden er kommunen et lokalt folkevalgt organ. Dette dilemma har betydning for, i hvilket omfang staten kan styre politikken og hermed fx udøve sanktioner eller tildele belønninger ved en særlig ligestillingspolitisk indsats over for kommunerne. Dette perspektiv skal dog ses i lyset af, at idéen om det kommunale selvstyre anskues som en af demokratiets hjørnesteine i den nordiske, politiske kultur.

Det ligestillingspolitiske arbejde på kommunalt<sup>58</sup> niveau udgør et vigtigt omdrejningspunkt for udbredelsen af ligestilling generelt. Dette hænger sammen med, at ligestilling her i vidt omfang berører borgeres hverdagsliv og omfatter langt bredere felter end personale- og arbejdsmarkedspolitik. Kommunens udvidede ansvar for sociale og omsorgsopgaver har medført, at denne på en række områder afgør kvinders og mænds mulighed for at få en mere ligestillet hverdag. Ligestillingspolitik knyttes hermed sammen med en bredere velfærds- og fordelingspolitik. Det kommunale arbejdsmarked omfatter ca. 700.000 personer, er kvindedomineret og kønsopdelt.<sup>59</sup> Kommunen har flere roller: som arbejdsgiver, som politisk fællesskab, hvor borgerne har mulighed for at påvirke direkte eller indirekte gennem folkevalgte politikere, som service-organ og som udbetalingsinstans af sociale ydelser fra stat til individ. Kvinders forhold til kommunen kan derfor være som vælger, medborger, kunde og klient (Hernes 1982, 1987, Pincus og van der Ros 1999). Kommunens forskellige roller viser spændingen mellem den statslige og kommunale ligestillingspolitik. Derfor er ligestillingsarbejdet i kommuner afgørende for opfyldelse af ligestillingslovgivningen.

Det synes som om, at indsatsen for ligestilling på kommunalt niveau endnu er i sin opstartsfase.<sup>60</sup> Dette fremgår af de kommunale ligestillingsredegørelser, som kommuner og amter

har været lovmæssigt forpligtet til at udarbejde siden 1995 med første indrapportering 1997 (Ligestillingsrådet 1997). I et komparativt studium af den nordiske, kommunale ligestillingsindsats konkluderes det, at det i alle de nordiske lande ser ud til, at ligestillingsinstitutionerne på statsligt niveau er bedre udviklede end på det kommunale niveau, og at det tager lang tid, før ligestillingsmålsætninger fra statsligt hold spredes (Halsaa 1995b). Der synes dog at finde en styrkning sted af den kommunale indsats for ligestilling i de nordiske lande i 1990'erne. (Pincus og van der Ros 1999).

## 7.2. De kommunale ligestillingsinstrumenter i 1980- 1990'erne

En kronologisk gennemgang af det kommunale ligestillingsarbejde belyser, hvorledes der er udvikling i politikken, men samtidigt at denne udvikling synes at gå ganske langsomt. I det følgende belyses tre af de ligestillingsinstrumenter, som anvendes i kommunalt regi. Disse omfatter kommunale ligestillingsudvalg, regeringens handlingsplaner for ligestilling og kommunale ligestillingsredegørelser.

### 7.2.1. Kommunale ligestillingsudvalg

I løbet af 1970'erne og 1980'erne opstod en hel ny type politiske organer i form af kommunale ligestillingsudvalg og andre kommunale ligestillingstiltag som fx ligestillingskonsulenter i de nordiske lande. Disse initiativer udsprang af FN's kvindeår (1975), hvor der rundt omkring blev oprettet lokale *kvindeårsudvalg*. FN's handlingsplan fra samme år pålagde også medlemslandene at etablere, hvad der i FN-sprog kaldtes "lokale ligestillingsmaskinerier". I udviklingen af det kommunale ligestillingsarbejde synes Danmark at være bagefter sine nordiske søsterlande. De første kommunale ligestillingsudvalg blev oprettet i Stockholm i 1952, i Kópavogur på Island i 1975, i Oslo i 1977 og i Åbo i 1979. Man skal frem til 1986 for at finde det første danske ligestillingsudvalg i Aarhus Amtskommune og til 1988, hvor Horsens og Århus kommuner oprettede ligestillingsudvalg. Et af de instrumenter, som sammen med handlingsplanerne har præget det danske, kommunale ligestillingsarbejde er netop de kommunale ligestillingsudvalg, som er blevet opfattet som en videreførelse af det samarbejde mellem kvinder i partierne og de uafhængige kvindeorganisationer, som allerede fandt sted i en række kommuner (Dahlerup 1988, 1991). Der er ikke mange kommuner, som anvender ligestillingsudvalg i 1990'erne. Ligestillingsrådets opgørelse viser, at der er knap 20% af kommunerne, som i den kommunale ligestillingsredegørelse angiver at have et ligestillingsudvalg (Ligestillingsrådet 1997, 1999a).<sup>61</sup>



I de fleste nordiske lande er disse udvalg sammensat af politikere, og udvalgenes funktion er at være initiativtager, vagthund og vejleder. Udvalgsmedlemmerne er ofte uerfarne politikere med et vagt og bredt mandat, og udvalgene synes at have få selvstændige ressourcer. Dette giver ringe mulighed for politisk gennemslagskraft (Dahlerup 1991, Pincus og van der Ros 1999).<sup>62</sup>

### 7.2.2. De nationale handlingsplaner for ligestilling og kommuner og amter

Folketinget besluttede i 1987, at arbejdet med handlingsplaner skulle omfatte både stat, amter og kommuner. Hermed kom det statslige handlingsplanarbejds tre "søjler" også til at omfatte det lokale politiske niveau. Amter og kommuners forpligtelser til at arbejde for fremme af ligestilling blev yderligere understreget, da den nye ligestillingslov i 1988 blev vedtaget. Denne pålægger alle offentlige myndigheder at arbejde for ligestilling mellem kvinder og mænd. Med denne lov bliver kommuner og amter implementeringsorgan for den statslige ligestillingspolitik.

Ved den første fremlæggelse af regeringens handlingsplan for ligestilling i 1991 blev der fremført kritik af amters og kommuners indsats på ligestillingsområdet og efterlyst en større indsats for at fremme ligestillingen i kommunernes personalepolitik.<sup>63</sup>

I Ligestillingsrådets evalueringer af de tre handlingsplanperioder understreges behovet for en styrket kommunal indsats. I første handlingsplansperiode (1987-1990) anføres det, at en henvendelse fra KL til landets 273 kommuner viser, at kun 20 kommuner arbejder aktivt med ligestillingsproblematikken (Andersen og Carlsen 1991).<sup>64</sup> Der er i anden handlingsplanperiode (1991-93) langt flere kommuner, som giver oplysninger om handlingsplaner og ligestillingsudvalg, men Ligestillingsrådet vurderer trods dette, at det går meget trægt med det systematiske ligestillingsarbejde i kommunerne. I den tredje periode 1994-1996 konstateres det, at der er en lille fremgang i antallet af kommuner, som har udarbejdet en handlingsplan for ligestilling og en fremgang for amterne, da intet amt havde en handlingsplan for ligestilling i 1993. Et flertal af amter og kommuner har hverken handlingsplan eller ligestillingsudvalg og giver ikke udtryk for at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder (Ligestillingsrådet 1993, 1996a).

### 7.2.3. De kommunale ligestillingsredegørelser

Til FN's 4. Verdenskvindekonference i Beijing 1995 var det konklusionen, at kommunerne fortsat er svage aktører i ligestillingsarbejdet. Dette omfattede både udarbejdelse af handlingsplaner for ligestilling, øget kvinderepræsentation i kommunalpolitiske fora og kvinders andel af lederstillinger.

Folketinget vedtog i 1995 nye bestemmelser for det kommunale ligestillingsarbejde. Ved revision af den kommunale styrelseslovs § 62 stk. 3 følger det, at kommunalbestyrelsen i kommunen mindst hvert andet år skal redegøre for situationen med hensyn til ligestillingen mellem kvinder og mænd blandt kommunens ansatte, herunder hvorvidt kommunen har formuleret en ligestillingspolitik, og i givet fald det nærmere indhold af denne, den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier samt andre forhold, der skønnes at have betydning for vurderingen af kommunens indsats på ligestillingsområdet.<sup>65</sup> Formålet med bestemmelsen om ligestillingsredegørelser er at give beboerne indblik i kommunens ligestillingssituation og kommunalbestyrelsens arbejde med at fremme ligestilling.<sup>66</sup>

Kommunens pligt til at informere om situationen på ligestillingsområdet er således nedfældet i lov, men eksistensen af en specifik ligestillingspolitik og udmøntningen heraf er kommunens eget valg. Der er derfor skabt et stort spillerum med mulighed for anvendelse af en række ligestillingspolitiske instrumenter. Ligestillingsredegørelsen skal både indeholde en horisontal og en vertikal kortlægning af kønsfordeling blandt kommunens ansatte. Loven lægger vægt på både at få kortlagt kønssegregeringen og fordelingen af kvinder i lederstillinger. Hensigten hermed er at kunne identificere de stillingsområder, hvor der er stor dominans af det ene køn. Formålet er at kunne udvikle en ligestillingspolitik, der kan bære udviklingen i den rigtige retning mod en mere ligelig fordeling af kvinder og mænd på de forskellige områder.

Ligestillingsredegørelser er et statsligt styringsmæssigt instrument, som styrker det amtslige og kommunale ligestillingsarbejde. For det første kan det tjene som instrument for den statslige ligestillingspolitik implementering på lokalt niveau, og for det andet kan det give amter og kommuner mulighed for at arbejde med ligestilling som en integreret, tværsektoriel del af kommunalpolitik.

### 7.3. De kommunale ligestillingsredegørelser 1997-1999

Som nævnt ovenfor er der hidtil udarbejdet to kommunale ligestillingsredegørelser og ligeledes to evalueringer af disse.<sup>67</sup> Der forelå ikke andre systematiske oversigter over det kommunale ligestillingsarbejde, før Ligestillingsrådet i 1997 udgav *Køns-gerninger i Kommunen* og efterfølgeren i 1999. Derfor kan disse to evalueringer tjene som en vigtig statistisk afdækning af det kommunale område. Det er dog problematisk, at evalueringerne er baseret på godt 60% af de indberetningspligtige kommuners redegørelser, idet der ikke har været indleveret en større andel ved afleveringsfristen. Herved er der næsten 40% af kommunerne, som ikke indgår i analysen.<sup>68</sup> Der er ikke i litteraturen formuleret noget om, hvilke sanktionsmuligheder staten med fordel kan anvende over for de kommuner, som ikke overholder lovens bogstav.<sup>69</sup>

I Ligestillingsrådets evaluering kategoriseres ligestillingsredegørelserne i tre grupper. De mest gennemarbejdede redegørelser vurderes som *særligt informative*. Den følgende kategori af redegørelser *opfylder lovens krav*, idet de indeholder statistiske oplysninger, men få eller ingen kommentarer og de dårligste redegørelser *opfylder ikke lovens minimumskrav*. Der er en fordobling af de "særligt informative" redegørelser fra 18% i 1997 til godt 40% i 1999.

Ellers er det generelle billede, at antallet af konkrete ligestillingsinstrumenter i kommunerne stort set er uændret. Dette gælder både antallet af kommuner, der har taget initiativer til en bedre kønsbalance på ledelsesniveau (33% i 1999 og 28% i 1997), initiativer for at bryde det ene køns dominans i særlige faggrupper (27%) og initiativer for at forbedre sammenhængen mellem familie- og arbejdsliv (21% og 19% i 1999). 18% af kommunerne oplyser begge år at have et ligestillingsudvalg, og 26% angiver at have vedtaget en egentlig handlingsplan. Dette tal er 21% i 1997.

Alt i alt kan det fastslås, at de kommunale ligestillingsredegørelser er i en opstartsfase, hvor indsatsen over de to perioder er begrænset, idet 40% af kommunernes redegørelser ikke indgår i evalueringerne. Der er heller ikke mange kommuner, som benytter sig af de instrumenter, som kan være med til at institutionalisere ligestillingspolitikken som fx udvalg eller handlingsplan for ligestilling.

#### 7.4. Kvalitativ analyse af 10 af de "særligt informative" kommunale ligestillingsredegørelser i 1997

I det følgende analyseres de 29 kommuner, hvis redegørelser karakteriseres som *særligt informative* i Ligestillingsrådets første evaluering.<sup>70</sup> Denne beskedne analysegruppe kan ikke anvendes til at generalisere over samtlige 289 amter og kommuner, men den kan give et billede af en række danske kommuner, som arbejder med ligestilling. Det er dog ikke sikkert, at disse kommuner arbejder mest intensivt med ligestillingsspørgsmål. Den følgende analyse giver ikke mulighed for at indfange de ændringer, som kan have fundet sted i et amt eller en kommunes ligestillingspolitik over tid. Analysens perspektiv er afgrænset til valgperioden 1994-1997, ud fra en antagelse om, at ligestillingsredegørelser af 1997 udspringer af hele periodes politiske og administrative arbejde.

En analyse af de 29 kommuners politiske forhold giver et billede af, hvilke kommuner, som arbejder med ligestilling. Af disse har de 3 kvindelige borgmestre, hvilket afspejler landsgennemsnittet på ca. 10 % kvindelige borgmestre i valgperioden (KL 1997).<sup>71</sup> Borgmesterens køn har derfor ikke umiddelbart nogen indflydelse på, om der bliver udarbejdet ligestillingsredegørelser eller ej. Til gengæld er der en overrepræsentation af socialdemokratiske kommuner, idet 21 ud af de 29 kommuner (72%) er socialdemokratisk ledede. På landsplan er

dette tal en del mindre; nemlig 39%. Når man dertil lægger en kommune, som er ledet af en SF-borgmester, tegner der sig et billede af de 29 kommuner som overvejende socialdemokratisk-ledede.

Et generelle billede er, at der ikke er sammenhæng mellem en kommunes størrelse og ligestillingsarbejdets intensitet. Det billede, som tegner sig, er, at de særlige informative redegørelser er spredt ud over hele landet. I tråd med Ligestillingsrådets evaluering, kan det konkluderes, at indsatsen for ligestilling er afhængig af den enkelte kommunes politiske eller administrative ledelse. Det er hermed et politisk spørgsmål, om man ønsker at arbejde med ligestilling. Eksistensen af individuelle ildsjæle kan være med til at styrke indsatsen i organisationen, men det er afgørende for arbejdet, at det har organisatorisk forankring og udspringer af den politisk-administrative ledelse.

En sammenligning af de 4 amter og 29 kommuner med særligt informative ligestillingsredegørelser i 1997 og 1999 viser, at der er 33% af disse, som ikke har opnået samme evaluering i 1999. Enten har de afleveret en redegørelse, som er vurderet til at være mindre informativ eller også indgår deres redegørelse slet ikke i evalueringen for 1999. Heraf kan det konkluderes, at der ikke synes at være kontinuitet i det kommunale ligestillingsarbejde.

#### 7.4.1. Oversigt over kommuner med en "særlig informativ" ligestillingsredegørelse i 1997

I det følgende er opstillet en liste over det, som kan vurderes til at være de ti mest ligestillingsaktive kommuner ud af kategorien "særligt informative redegørelser" 1997. Denne er udarbejdet på baggrund af en læsning af hver kommunes redegørelse. Listen giver et indtryk af, hvorledes praktisk ligestillingsarbejde implementeres på lokalt niveau. I udvælgelsen er der lagt vægt på en række kriterier for, hvilke amter og kommuner, som har udarbejdet de mest fyldestgørende redegørelser.<sup>72</sup>

De specifikke udvælgelseskriterier for de bedste redegørelser har været følgende:

- Er ligestillingspolitikken forankret i udvalg i kommunens politiske struktur?
- Er ligestillingspolitikken integreret i kommunens personalepolitik?
- Er ligestillingspolitikken konkretiseret med personalemæssige ligestillingsinstrumenter eller formuleret som overordnede målsætninger?
- Er der sammenhæng i politikken mellem mål og instrumenter til at virkeliggøre disse mål?
- Er der formuleret konkrete aktiviteter i redegørelserne eller er det primært overvejelser om tiltag?

Der er store forskelle på, hvor specifikt formulerede de forskellige ligestillingsmål og personalemæssige ligestillingsinstrumenter er, som indgår i redegørelserne. Der er derfor tale om en meget varieret indsats.

#### *Kolding Kommune*

Kommunen har udarbejdet en handlingsplan, hvor ligelig fordeling af lønpuljer indgår som målsætning og indeholder bl.a. personalemæssige ligestillingsinstrumenter. Der er fastsat måltal for kønsfordeling i ledergruppen og flere alternative forslag som fx en "lederemnebank" og opsparingsordninger omkring orlov. Kommunen har deltaget i et pilotprojekt om ligestillingspolitik under vejledning af Ligestillingsrådets Rådgivningstjeneste i midten af 1990'erne.<sup>73</sup>

#### *Københavns Kommune*

Ligestillingsarbejdet påbegyndte i kommunens socialforvaltning i 1987, og to år senere blev der nedsat et centralt ligestillingsudvalg. Den første handlingsplan blev udarbejdet i 1991, og i 1993 blev der ansat en ligestillingskonsulent. Det er en målsætning, at ligestilling løbende skal drøftes i samarbejdsudvalgene. Lokale handlingsplaner er vedtaget i 1998, og der etableres en række ligestillingskontaktpersoner. Ligestillingsarbejdet søges således integreret på alle niveauer. En række tiltag er iværksat som fx netværk af kvindelige ledere, fastsat minimumsantal for kvinder og mænd i udvalg og fokus på orlov til mænd samt dispensation til specifikt at annoncere efter mænd indenfor kvindefag. At alle fædre tager 14 dages orlov i forbindelse med barsel er opstillet som delmål.<sup>74</sup>

#### *Vejle Kommune*

Der er nedsat ligestillingsudvalg og udarbejdet handlingsplaner med måltal. Kommunen har fået dispensation til at annoncere efter mænd. Den har i 1996 iværksat et projekt om arbejdsliv og familieliv. Dette har resulteret i konkrete handlingsforslag.<sup>75</sup>

#### *Struer Kommune*

Ligestillingspolitikken er forankret i et ligestillingsudvalg og senere integreret i personalepolitikken. Der er opstillet en handlingsplan med mål og en række personalemæssige ligestillingsinstrumenter og måltal for den generelle kønsfordeling og for kvinder på ledelsesniveau. Kommunen har haft en ekstern ligestillingskonsulent tilknyttet, som har assisteret med udformning af kommunens handlingsplan for ligestilling.<sup>76</sup>

*Lyngby-Taarbæk Kommune*

Kommunen nedsatte et ligestillingsudvalg i 1988 og har således en lang tradition for ligestillingsarbejdet. Kommunen har fået dispensation til at opfordre mænd til at søge stillinger inden for social- og sundhedsområdet.<sup>77</sup>

*Nordjyllands Amt*

Amtet formulerede en ligestillingspolitik i 1990, som i 1996 blev omformuleret til en *ligeværds politik*, som medtænkes i organisatoriske sammenhænge. De enkelte samarbejdsudvalg udarbejder handlingsplaner for ligestilling.

*Herning Kommune*

Ligestillingsarbejdet påbegyndtes i en arbejdsgruppe i 1990. Siden 1993 har der været et permanent ligestillingsudvalg i kommunen. Der er opstillet målsætninger og personalepolitiske ligestillingsinstrumenter for indsatsen. Kommunen har bl.a. iværksat en produktion af en videofilm om fædre på orlov og vurdering af hvilke opgaver, der gives til kvinder og mænd.

*Aalborg Kommune*

Ligestillingsudvalget blev nedsat i 1988. Der er opstillet målsætninger og måltal for kønsfordelingen af mænd og kvinder og for en ligelig fordeling af personlige tillæg.

*Grenå Kommune*

Kommunen nedsatte et ligestillingsudvalg i 1990 og har udarbejdet en handlingsplan i 1991. Af særlige tiltag kan nævnes en dispensation til at opfordre unge mænd til at søge elevpladser i den kommunale administration. Opstilling af mål og personalemæssige ligestillingsinstrumenter fremstår dog svag.

*Københavns Amt*

Kommunen har fastsat mål og flere personalemæssige ligestillingsinstrumenter, der specifikt knytter sig til ledergruppen. Siden 1988 har man haft dispensation til ved lige kvalifikationer at besætte lederstillinger til det underrepræsenterede køn. Resultatet heraf har været en stigning i antallet af kvindelige ledere.

Som det fremgår af denne kommunale ligestillingsoversigt, er der en række måder at arbejde med ligestilling på. Denne pluralisme i instrumenter og politiske initiativer må naturligvis anskues som en styrke, som indeholder en række udviklingsmuligheder. Høstgaard Andersens erfaringsopsamling på baggrund af praktikophold i to kommuner belyser denne pluralisme. Hun opstiller fem spørgsmål, som det er vigtigt at afklare i forhold til, hvad der er ligestillingsarbejdets



udgangspunkt. Det første spørgsmål omhandler, hvilke ligestillingsopfattelser, der er på spil. Om man definerer ligestilling som muligheds- eller resultatlighed, eller som en kønsvinkel på alle (arbejds)livets forhold. Det næste spørgsmål er, hvorledes man i en organisation taler om begreberne køn, lighed og forskellighed. Et tredje spørgsmål er, hvilke motiver for ligestilling der ligger til grund for arbejdet i en organisation? Her er der tale om de fire argumenter, som fremgår af projektets indledende kapitler. Til at bevare disse spørgsmål er det nødvendigt at have statistisk dokumentation for, hvorledes kvinder og mænd er placeret i den kommunale organisation.

Desuden er det væsentligt at gøre sig klart, hvilke evalueringskriterier man vil anvende for ligestillingsarbejdet. Høstgaard Andersen trækker her to kriterier frem, idet man både kan anvende opfyldelse af måltal for kønsfordeling og personalepolitiske instrumenter som målestok. Sidstnævnte omfatter holdninger og arbejdskulturer i en organisation og hvorledes disse forandres i lyset af det ligestillingspolitiske arbejde (Høstgaard Andersen 1998). Erfaringsopsamling fra det praktiske ligestillingsarbejde peger i retning af, at der er behov for en debat i kommuner og amter om ligestillingspolitikens indhold.

## 7.5. Årsager til kommunal ligestillingspassivitet i Danmark

Som det er fremgået af dette kapitel, er der bevægelse i den kommunale ligestillingspolitik i Danmark, selvom indsatsen er meget varieret og ikke er præget af kontinuitet. Der er næsten 40% af kommunerne, hvis redegørelser ikke indgår i de to evalueringer. Der må derfor være tale om en vis ligestillingspassivitet i de danske kommuner og amter. I lyset af denne er det relevant at undersøge årsager til denne tilsyneladende manglende aktivitet og entusiasme.

Halsaa påpeger flere problemstillinger i ligestillingsarbejdet. For det første kan det være problematisk at afklare projekters mål, og dette kan hænge sammen med en manglende problemforståelse i organisationen. Det kan i forlængelse heraf være svært at foretage målaflaringer, hvis aktørerne ikke er bevidste om, at deres organisation har ligestillingsproblemer. Ligestillingspolitik er et relativt nyt politikområde, som der tilsyneladende er meget begrænset erfaringsopsamling, evalueringer, forskning og debat omkring. Det er derfor for det andet være vanskeligt for kommunerne at udarbejde statistiske oversigter over kønsfordelingen i deres organisation. Sådanne organisatoriske rutiner og procedurer kræver vejledning og metodisk udvikling for at kunne indgå i det daglige arbejde. Man kan i nogle sammenhænge tale om en eklatant "*ligestillingsblindhed*", hvilket fremgår af telefoniske interviews med 12 kommuner i 1997. De kommunale ligestillingsredegørelser betragtes af disse kommuner for at være et "bureaukratisk tiltag", som man udarbejder af pligt (Danske Kommuner 1997). Et tredje problem omhandler de legitimationsproblemer, som ligestillingsarbejdet kan være underlagt, og som kan antage flere former. Som det fremgik af kapitel 4, viser skandinaviske

studier, at bureaukrater, som arbejder med ligestilling, møder en vis marginalisering i organisationen. Desuden kan der direkte være tale om mandlig modstand fra ledelsesside (Pincus og van der Ros 1999, van der Ros 1996). Der foreligger ingen danske studier af dette, men der kan være grund til at antage, at forholdene ikke afviger meget på dansk grund. Det synes som om, at det er legitimt for kommuner ikke at arbejde med ligestilling. Dette må hænge sammen med en vis "ligestillingsblindhed" og med en stærkt tiltro til det kommunale selvstyre. Et fjerde problem er, at implementering af politikken er meget personafhængig, hvilket gør den sårbar. En femte problemstilling omhandler det forhold, at ligestillingspolitik oftest er knyttet til et ressourceargument. At kvinders erfaringer og omsorgskompetance udgør vigtige ressourcer i lokalsamfundsudviklingen. Hermed bindes ligestilling til bestemte politiske forhold omkring kvindepolitiske dilemmaer som fx arbejdsløshed. Det er Pincus og van der Ros' pointe, at en sådan indsats ikke løser de konflikter, der er mellem kønnene eksempelvis omkring det kønsopdelte arbejdsmarked og ligeløn (Pincus og van der Ros 1999).

## 7.6. Opsamling

Revisionen af den kommunale styrelseslov 1995 om de kommunale ligestillingsredegørelser må regnes for et ligestillingsinstrument med gode udviklingspotentialer. Dog nødvendiggør dette instrument, at amter og kommuner tilegner sig et højere vidensniveau om ligestilling og opnår en højere grad af problembevidsthed omkring det kønsopdelte arbejdsmarked. Dette kræver både en systematisk, kontinuerlig indsats fra den enkelte kommune og desuden en statslig indsats for metodeudvikling omkring kønsopdelt statistik. Det er vigtigt at holde fast i, at der er en række måder at arbejde med ligestilling på, at der er frihed i valg af indsatsområder, og at kommuner og amter er forpligtet til at arbejde med ligestilling.

Ud af denne diskussion springer desuden spørgsmålet om statens mulighed for at styre ligestillingspolitikken lokalt versus det kommunale selvstyre. Et fællestræk for de nordiske lande har været statens relative modstand mod at blande sig i både kommunale ligestillingspolitiske anliggender og i aftaler og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets organisationer. I 1990'erne har samtlige lande skærpet deres lovgivning, og ligestillingspolitikken har på denne måde mistet en del af sin frivillighed. I en analyse af det nordiske ligestillingsarbejde konkluderes det, at staterne udviser større vilje til at bruge sin styringsevne på det lokale område (Pincus og van der Ros 1999).<sup>78</sup>

Spørgsmålet om, hvilke incitamenter en kommune kan have for at arbejde med ligestilling og personalepolitik udgør en mere positiv tilgang til diskussionen af det kommunale ligestillingsarbejde. De gode ligestillingsredegørelser peger netop i retning af, at den politiske og

administrative ledelse ser muligheder i at tænke ligestillingsmæssigt visionært. Der er både ressource-, retfærdigheds- og værdiargumenter for, at ligestillingspolitik på lokalt niveau kan få positiv betydning for en kommunes politiske og administrative forhold.

## 8. AF-regionernes ligestillingsarbejde

Arbejdsformidlingssystemets (AF) ligestillingsarbejde i form af AF-regionernes ligestillingskonsulenter udgør en anden vigtig aktør inden for ligestillingspolitikken..<sup>79</sup> Det er dog et problem, at der ikke er udarbejdet evalueringer eller analyser af ligestillingskonsulenternes arbejde i 1990'erne. Dette projekt har ikke haft rammer til selv at udarbejde en sådan, og der mangler derfor et grundlag at evaluere 1990'ernes indsats på. Derimod er 1980'ernes ligestillingsstrategi mandefags-strategien evalueret, og denne vil indgå i det følgende.<sup>80</sup> Hvad der gør analysen af AF-systemets ligestillingsarbejde særligt interessant er, at dette arbejde udgør et af de få praktiske eksempler på et dansk forsøg på at *mainstreame* ligestillingspolitik inden for et andet policy-område, som her er arbejdsmarkedspolitikken.

I det følgende gives en redegørelse for baggrunden for AFs indsats for ligestilling. For at kunne belyse dette er det nødvendigt at analysere det strategiskift, som har fundet sted i AF-systemets ligestillingsarbejde fra 1980'ernes fokus på kvinders overledighed og adgang til mandsdominerede håndværksfag (*mandefags-strategien*) til 1990'ernes *integrationsstrategi* med fokus på begge køn og på mænds adgang til kvindedominerede omsorgsfag.

### 8.1. Baggrund for ligestillingskonsulenterne og AF-systemets ligestillingsarbejde

Baggrunden for ligestillingskonsulenternes virksomhed går tilbage til 1979, hvor Folketinget indgik et forlig om bekæmpelse af arbejdsløshed, som bl.a. resulterede i et antal stillinger til AF-systemet. I en analyse af 1980'ernes kvindeprojekter konkluderer Dahlerup, at forliget kan ses som led i en større arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng. Der var for det første behov for nye idéer til at bekæmpe periodens høje arbejdsløshed, og det andet var der inden for de lokale forvaltninger personer, der var åbne for nye tiltag. For det tredje hjalp uformelle kvindepolitiske netværk idéen om kvindeprojekter igennem.

I forlængelse af forliget blev der oprettet 14 ligestillingskonsulentstillinger i 1981. Initiativet til oprettelse af disse stillinger blev taget af Ligestillingsrådet. I det daværende Arbejdsdirektorat (nu Arbejdsmarkedsstyrelsen) blev der ansat to personer til at koordinere ligestillingskonsulenternes arbejde. I 1986 blev der oprettet yderligere 15 stillinger, så der i princippet er to i hvert af de 14 AF-regioner. Oprettelsen af disse stillinger kan ses som et vigtigt

led i institutionaliseringen af ligestillingspolitikken på regionalt og lokalt niveau (Stig 1988). Ligestillingskonsulenternes forpligtelse til systematisk at arbejde på at integrere ligestillingsarbejdet i AFs kerneydelser blev skærpet i begyndelsen af 1989. Da blev det af Arbejdsdirektoratet og af arbejdsministeren formuleret som den væsentligste opgave at udnytte erfaringer fra de mange vejlednings- og uddannelsestilbud, der havde været udbudt som forsøgsaktiviteter og desuden at integrere ligestillingsarbejdet i AFs samlede indsats (Nautrup og Bering 1991).

Den 1. juli 1990 blev der gennemført en liberalisering af arbejdsformidlingen, idet AFs monopol på formidling blev ophævet, og privat formidling hermed blev tilladt.<sup>81</sup> Arbejdsministeren fik hermed det overordnede ansvar for arbejdsmarkedspolitikken og de lovgivningsmæssige rammer på AF-området. Den praktiske administration af AFs arbejde varetages af Arbejdsmarkedsstyrelsen og foregår inden for et mål- og rammestyringssystem med betydelig delegation af kompetence til det regionale niveau. AF er opdelt i 14 regioner, og i hver af disse findes et arbejdsmarkedsråd, hvor bl.a. arbejdsmarkedets parter og de kommunale myndigheder er repræsenteret. Her defineres den regionale ligestillingsindsats, og medlemmerne af rådet er tildelt en stor grad af indflydelse. På landsplan er der tilsvarende et Landsarbejdsmarkedsråd, som rådgiver arbejdsministeren og er med til at tilrettelægge arbejdsmarkedspolitikken. Foruden de 14 regionskontorer er der en række lokale kontorer i de enkelte amter (Arbejdsministeriet 1996a, 1996b).<sup>82</sup> Der er tilsyneladende tale om en stor grad af autonomi i forholdet mellem AF-regionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen, idet regionerne selv er ansvarlige for politikformulering og implementering af politikken. Arbejdsmarkedsstyrelsen fungerer som en formidler og udfylder rollen som en tværregional kontakt mellem de 14 regioner.

## 8.2. To strategier for AF-systemets ligestillingsarbejde: 1980'erne og 1990'erne

I en analyse af AF-systemets ligestillingsarbejde er der to hovedstrategier, som træder frem. For det første 1980'ernes mandefags-strategi, som er en samlet betegnelse for en række forskellige offentligt initierede aktiviteter med det formål at få flere kvinder til at arbejde inden for områder og i fag på arbejdsmarkedet, der traditionelt beskæftiger mænd. 1990'ernes strategi kaldes integrationsstrategi, idet ligestillingsarbejdet integreres som et instrument i hele AF-arbejdet. Denne strategi kan betragtes som en måde at indtænke et ligestillingsperspektiv på alle niveauer i politik og hermed som et eksempel på mainstreaming. I 1990'ernes AF-arbejde kan identificeres tre sideløbende projektformer (kvindeprojekter, mandeprojekter og kønsblandede projekter), som i varierende omfang danner rammen om de 14 AF-regioners arbejde. I det følgende gives en redegørelse for disse to strategier. Fokus er her rettet mod erhvervsuddannelser.<sup>83</sup>

### 8.3. 1980'ernes mandefags-strategi

Ligestillingskonsulenternes funktion i 1980'erne var især at placere ledige kvinder i utraditionel beskæftigelse for at aflive myten om, at nogle fag ikke er tilgængelige for kvinder og for at bekæmpe den høje kvindearbejdsløshed. Disse opgaver udmøntede sig konkret i information og vejledning af unge kvinder i folkeskolens afgangsklasser om håndværksuddannelser. En anden opgave var at medvirke til oprettelse af grupper af kvinder i mandefag med det formål at udveksle erfaringer og indsamle viden om de barrierer for kvinder, som lå i opsplitningen mellem arbejds- og familieliv. Endeligt skulle disse kvindegrupper ændre arbejdsmiljø og arbejdspladskultur i fagene (Arbejdsdirektoratet 1982, Emerek og Ipsen 1997).

Man kan tale om en to-delning af aktiviteter. Nogle var rettede mod voksne, ufaglærte kvinder, så de kunne opnå beskæftigelse i ufaglærte mandefag som svejsere, kranførere og buschauffører. I forbindelse hermed blev der udviklet introduktionskurser og faglige kurser i form af *P47-kurserne*, som var en ét-årig arbejdsmarkedsuddannelse (Olesen og Ramsøe 1991).<sup>84</sup> Andre aktiviteter var rettet mod at få unge kvinder til at gennemføre en utraditionel uddannelse inden for de såkaldte mandefag som malere, elektrikere og smede.

1980'ernes ligestillingsarbejde i AF-regi havde fire prioriteringsområder:

- De unge pigers erhvervs- og uddannelsesvalg
- Uddannelse og opkvalificering af voksne, ikke-faglærte kvinder
- Virksomheders rekrutterings- og personalepolitik
- Den interne indsats i AF-systemet for ligestillingsarbejdet (Stig 1988)

I en analyse af de to strategier diskuterer Emerek og Ipsen de argumenter, som indgik i den politiske debat for mandefags-strategien. Argumenterne udsprang både af holdninger og politiske interesser hos forskellige aktører og af ledighed og flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.<sup>85</sup> Det første argument var, at kvinder ved at skifte til traditionelle mandefag skulle hjælpes væk fra en marginal position på arbejdsmarkedet. Kvinders høje arbejdsløshed blev forklaret ved deres egne uddannelsesvalg, motivation og evner; at indsatsen hermed var for kvindernes egen skyld.<sup>86</sup> Det andet argument for strategien var, at kvinder skulle vælge uddannelse eller beskæftigelse i det private erhvervsliv. Dette skal ses i lyset af den borgerlige regerings politiske planer om omstruktureringer og nedskæringer i den offentlige sektor. Endeligt var der argumentet om, at kvinder skulle være med til at løse flaskehalsproblemer på mændenes arbejdsmarked. Strategien var, at virksomheder skulle sikres arbejdskraft til de private erhverv, hvor der i midten af 1980'erne var akut mangel på arbejdskraft. Kvinder skulle altså vælge anderledes for at løse arbejdsgivernes problemer og indgå som en slags reservearbejdskraft.<sup>87</sup> I Emerek og Ibsens analyse analyseres gruppen af kvinder, som fik job i de mest mandsdominerede håndværksfag



som smede, tømre, snedkere og murere, og som fik størst mediebevågenhed og ressourcer tilført i 1980'erne. Adgangen til disse mandefag var ikke problem- og smertefri. Det var meget synligt, når kvinderne gjorde deres indtog. På skolerne udgjorde de små enklaver med besked om ikke at måtte isolere sig i en pigegruppe. På arbejdspladserne var de ofte ene kvinde overfor en bestemt mandekultur (Emerek og Ipsen 1997).

### 8.3.1. Evaluering af mandefags-strategien

Undersøgelsen af ledigheden i perioden viser, at kvinder ikke fik forbedret deres beskæftigelsesmuligheder ved at tage "mandefags-uddannelser". Der var frem til 1984/85 højere arbejdsløshed i disse fag end på de traditionelle kvindeområder med det resultat, at kvinder i mandefag var ramt af en konstant overledighed.<sup>88</sup> De havde desuden sværere ved at få en fast tilknytning til fagene (Holt 1988a, 1988b).<sup>89</sup> Andre relaterede problemer for kvinder inden for jern/metal og bygge/ anlæg var, at de faldt fra uddannelserne i højere grad end mænd, havde større vanskelighed ved at få praktikplads, fik mere begrænset oplæring på arbejdspladserne, havde problemer med mandekulturen og arbejdsmiljøet på arbejdspladsen, blev tildelt det dårligste arbejde, blev fyret først, udskød eller undlod at få børn- og forlod deres fag. Dog var der også en række kvinder, der gennemførte uddannelserne og fik arbejde med højere løn end i kvindejobs og med mulighed for at stille krav om et bedre arbejdsmiljø.

Konklusionen på evalueringen af strategien er, at det ikke var kvindernes manglende interesse i mandefag, der var problemet, men derimod efterspørgselssidens (arbejdsgiverne) manglende vilje og evne til at ansætte kvinder og integrere dem i arbejdet. BRYT-projektet konkluderer det, at mandefags-strategien var en beskæftigelsesmæssig fiasko, men en ligestillingsmæssig succes, for de kvinder, som forblev i fagene. En anden konklusion er, at det er vigtigt at gøre sig klart, hvorvidt målsætningen med en sådan strategi er at sikre kvinder beskæftigelse, at nedbryde den vertikale kønsopdeling på arbejdsmarkedet eller at integrere de to køn i alle jobfunktioner (Dahlerup (red.) 1989).

### 8.4. AF-systemets ligestillingsarbejde i 1990'erne

Der er ikke gennemført evalueringer af 1990'ernes ligestillingsstrategi, og den følgende gennemgang tjener derfor kun som en redegørelse og sammenligningsgrundlag for mandefags-strategien. En analyse af 1990'ernes ligestillingsarbejde i AF-systemet belyser de tre projektformer, som i vidt omfang både vedrører både kvinder og mænd (Petersen 1997).



- *Kvindeprojekter* udspringer af kvinders overledighed og mangel på arbejdskraft i typiske mandefagsområder og bygger på *beskæftigelsesstrategier*. Kvinder skal tilpasses disse jobs. Det er arbejdsmarkedets præmisser, der er styrende for projekterne. Kvinder er reservearbejdskraft på mændenes delarbejdsmarked i perioder med høj beskæftigelse.
- *Mandeprojekter* tager derimod ofte udgangspunkt i kønsarbejdsdelingen på arbejdsmarkedet og baserer sig dermed hovedsageligt på en *ligestillingsstrategi*. Det er mændenes særart *som køn*, der anvendes som argumentation for at øge antallet af mænd inden for kvindedominerede fag i social- og sundhedssektoren. Disse fag tilpasser sig efter mændenes krav for at få mandlig arbejdskraft
- *Kønsblandede projekter* tager udgangspunkt i en ligestillingsstrategi, men vil ofte også være påvirket af flaskehals- og beskæftigelsesstrategiske overvejelser. Selv om der ikke er mangel på kvindelige ansøgere til de typiske kvindeuddannelser, opfordres mænd til at søge disse uddannelser og jobs

Der er ingen tvivl om, at 1990'ernes ligestillingsarbejde i AF-regi antager andre former end arbejdet i 1980'erne. For det første er AFs ligestillingsindsats i 1990'erne i højere grad orientering med mænd som genstand for ligestillingspolitik. Dette fremgår fx i argumentationen for en række projekter for mænd i social- og sundhedsfag. For det andet giver hele erfaringsopsamlingen fra 1980'erne mulighed for at målrette tiltag for kvinder. Der synes at være en øget bevidsthed om de vanskeligheder, som kvinder i mandefag står overfor inden for de traditionelle mandefag.

En undersøgelse fra 1996 viser, at der på det principelle plan ikke er barrierer for ansættelser af kvinder på faglært og ufaglært niveau. Men at virksomheder inden for jern- og metalområdet i praksis hovedsageligt rekrutterer ny arbejdskraft via lukkede rekrutteringskanaler. Dette giver kvinder ringere mulighed for at få kendskab til jobåbninger, idet de ikke er en del af det uformelle netværk omkring de mandsdominerede arbejdspladser. Hvis man som kvinde vil have arbejde på en mandearbejdsplads, er det derfor ikke tilstrækkeligt at søge job efter annoncer i dagspressen (Lauge, 1996, Petersen 1997).

AF-systemets fire prioriteringsområder og integrationsstrategien anderledes end i 1980'erne. De fire prioriteringsområder er:

- I samarbejde med lokale virksomheder at bidrage til et mere fleksibelt arbejdsmarked gennem nedbrydelse af kønsbestemte barrierer for besættelse af jobs
- Nedbringelse af kvinders større langtidsledighed
- Fremme af arbejds- og uddannelsessøgendes muligheder for tilknytning til arbejdsmarkedet gennem tilvejebringelse af tilbud, der er tilpasset såvel mænds som kvinders særlige behov

- Overvågning af det regionale arbejdsmarked med henblik på at indsamle og formidle viden om mænds og kvinders beskæftigelsesforhold og de ligestillingsmæssige konsekvenser af arbejdsmarkedets politiske foranstaltninger (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1994, 1996b)

#### 8.4.1. Instrumenter i AF-systemets ligestillingsarbejde i perioden 1994-1996

Ud af det ovenstående springer spørgsmålet om, hvilke ligestillingsinstrumenter, som finder anvendelse i AFs arbejde for ligestilling i 1990'erne. Der foreligger ikke en samlet oversigt herover. På basis af Arbejdsmarkedsstyrelsens egne notater over aktiviteter på ligestillingsområdet er disse kategoriseret nedenfor (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1996a, 1996b, 1997a, 1997b).

- Rekruttering af mandlige plejere og elever til social-, sundheds- og pædagoguddannelserne
- Tiltag for kvindelige iværksættere
- Vejledningsforløb for ledige, potentielle, kvindelige ledere og andre grupper af kvinder
- Rotationsprojekter
- Uddannelsesforløb for kvinder og mænd
- Projekter for etniske grupper
- Udvikling af virksomhedskontakt i et ligestillingsperspektiv
- Kvinder i håndværksfag
- Opkvalificering af ufaglærte kvinder til elektronik- og fiskeindustri
- Projekter for langtidsledige kvinder

Ovenstående liste giver indtryk af de forskellige instrumenter, som har fundet anvendelse i 1990'erne. Ligestillingsprojekter synes at have fået en ny dimension i denne periode. Ligestillingsinitiativer ses i et bredere kønsperspektiv og omhandler derfor ligeledes mænd. Ved at fokusere på mænd i erhverv og uddannelser, der traditionelt domineres af kvinder, skabes der opmærksomhed om fordele ved at kønsblande arbejdspladser og -funktioner. Projekter rettet specifikt mod mænd udgør blot en meget lille del af de samlede instrumenter inden for systemet, men trods dette mødes sådanne projekter af en udbredte grad af opmærksomhed, velvilje og status. Petersen konkluderer, at det er yderst velset at etablere projekter med udgangspunkt i mænds behov for at krydse det kønsopdelte arbejdsmarked (Petersen 1997). Det er her nærliggende at drage en parallel til den stigning i positiv særbehandling af mænd, som har fundet sted i 1990'erne.

### 8.5. AF-region Århus' projekt om rekruttering af mandlige pædagoger

I en undersøgelse af AF-region Århus konkluderes det, at et projekt om rekruttering af flere mandlige pædagoger har givet en bemærkelsesværdig høj grad af respekt og positiv opmærksomhed omkring ligestillingskonsulenternes arbejde og funktioner. Opfattelsen bag dette er, at ligestillingskonsulenterne har lagt "kønskampen" bag sig og er begyndt at forholde sig bredere til problemer på arbejdsmarkedet (Petersen 1997).<sup>90</sup> En intern evalueringsrapport understreger, at projektet med at rekruttere mænd til daginstitutioner afspejler, at ligestillingsproblemet i disse år tillægges en ny vinkel. Ligestilling ses i et bredere kønsperspektiv, som noget der vedrører både kvinder og mænd (AF-region Århus 1995).

Kategoriseringen af ligestillingsinstrumenter kan give et indtryk af AF-systemets ligestillingsarbejde i 1990'erne, men det kan ikke besvare spørgsmålet om, hvorvidt dette arbejde er synligt i det almene AF-arbejde. For at kunne belyse denne problemstilling er det nødvendigt at udarbejde større analyser af de enkelte regioners arbejde over et længere tidsrum og desuden at evaluere effekter heraf, som man gjorde det med mandefags-strategien i 1980'erne. AF-systemets ligestillingsarbejde kan spille en vigtig rolle i en udvikling af mainstreamingsstrategien, idet den kan bidrage med værdifulde erfaringer.

### 8.6 Opsamling

AFs ligestillingsarbejde kan anvendes som eksempel på et område af ligestillingspolitikken, som er institutionelt forankret og bundet op på et policyområde; arbejdsmarkedspolitikken. Den er ligeledes et eksempel på, at en strategi kan være fejlagtig og bidrage til en højere grad af arbejdsløshed, hvis den ikke rummer en klar mål og instrumentfastsættelse og en klargøring af, hvilke (arbejdsgiver)interesser, som står bag.

Hvor strategien i 1980'erne omhandlede enkeltprojekter og fokuserede på kvinder, er den i dag underlagt en strategi for begge køn. Ligestilling for mænd og *mandeprojekter* udgør en lille del af det samlede billede, men synes at møde stor velvilje og legitimitet i det samlede AF-system. Denne legitimitet hænger tilsyneladende sammen med, at mandeprojekter ikke bygger på et konfliktperspektiv og hermed ikke på "kvindekamp". Dette kan være problematisk, hvis man herved skaber en ensidig fokusering på mænd og ligestilling fremfor på kvinder til trods for, at kvinder stadigvæk møder en række problemer på arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at være bevidst om, at man ikke er med til at cementere gamle og skabe nye stereotyper om, hvilke kønsbestemte kvalifikationer, kvinder og mænd kan bidrage med i opgaveløsning. Det er dog stadigvæk *kvindeprojekter*, som udgør hovedparten af AFs ligestillingsarbejde (Petersen 1997).

## 9. Positiv særbehandling

I den danske ligestillingsdiskussion har debatten om positiv særbehandling været fremstillet som et kontroversielt emne på den politiske dagsorden. Dette gælder både i relation til arbejdsmarkedet, uddannelsessektor og de politiske partier.<sup>91</sup> Positiv særbehandling kan generelt anskues som et af det mest kontroversielle ligestillingsinstrumenter, hvilket måske kan hænge sammen med, at det på en meget direkte facon omhandler lighed mellem de to køn. De nordiske landes ligestillingslovgivning åbner mulighed for, at der kan foregå særbehandling af det underrepræsenterede køn. Den danske ligebehandlingslov har dog den mest restriktive adgang til særbehandling af alle nordiske lande, idet det er forbudt at gennemføre positive særforanstaltninger, med mindre der søges om dispensation hos Ligestillingsrådet (Borchorst 1999).<sup>92</sup>

Dette kapitel rummer for det første en kort opsummering af argumenter i debatten om positiv særbehandling, og for det andet en redegørelse for dansk praksis omkring positiv særbehandling i 1990'erne med særligt fokus på dispensationer efter ligebehandlingslovens § 13, stk.2. Desuden belyses arbejdsmarkedets parter rolle i implementering af denne lov. Kapitlet afsluttes med en kort gennemgang af seks af de dispensationsansøgninger efter lovens § 13 stk., 2, som har skabt stor debat i 1990'erne.

### 9.1. Positiv særbehandling som ligestillingsinstrument

Positiv særbehandling kan både anskues som et statsligt styringsinstrumenter i form af lovgivning og dispensationspraksis og som et personalepolitisk instrument i den enkelte organisation. I det følgende fokuseres på positiv særbehandling som et statslige styringsinstrument. Positiv særbehandling er det ligestillingsinstrumenter, der er udtryk for resultatlighed: At de to køn behandles forskelligt med særligt henblik på at opnå en højere grad af ligestilling i en slutsituation.

Modstandere af positiv særbehandling opfatter dette som et brud på princippet om individuelle rettigheder, idet de har en opfattelse af ligestilling som synonym med lige, *formelle* muligheder og hermed ens behandling af kvinder og mænd. Tilhængere finder, at positiv særbehandling er et velegnet instrument til at skabe reel lighed mellem kønnene, fordi der kan rettes op på strukturelle kønsskævheder ved at behandle de to køn forskelligt og hermed at opnå højere grad af ligestilling (Borchorst 1999).

## 9.2. Forskellige kategorier af positiv særbehandling

Positiv særbehandling rummer en sproglig uklarhed, idet begreberne positiv særbehandling og kønskvotering anvendes synonymt. Dette er ukorrekt. Der er en række sondringer, som det er væsentligt at trække frem. Som samlebetegnelse for de forskellige instrumenter anvendes ofte begrebet ”positive særforanstaltninger”.<sup>93</sup>

- Kønskvotering anvendes i de tilfælde, hvor man opretter et bestemt antal stillinger til det ene køn uden at tage hensyn til kvalifikationer. Udgangspunktet er, at der opfyldes et minimum af kvalifikationer, som er nødvendige inden for et fagligt område (Teigen og Jensen 1995). Denne form for positiv særbehandling har kun fundet anvendelse i Danmark i meget begrænset omfang.
- Moderat kvotering anvendes ved udvælgelse på grundlag af lige kvalifikationer i en gruppe og dernæst blandt lige kvalificerede at udvælge på grundlag af køn. Ved stillingsbesættelse kan en sådan praksis finde sted, hvilket har været tilfældet for kvindelige forskere.
- Positiv særbehandling omfatter en lang række instrumenter, som alle finder anvendelse til fremme af det underrepræsenterede køn. De vigtigste er øremærkning af stillinger, lempelse af optagelseskraav, særlige uddannelsesforløb og særligt formulerede stillingsopslag, informationskampagner, økonomiske incitamenter og personalepolitiske tiltag i den enkelte organisation.

## 9.3. Positiv særbehandling efter Ligebehandlingslovens § 13, stk.2

Loven om ligestilling fra 1988 giver mulighed for at iværksætte foranstaltninger med henblik på at fremme lige muligheder for kvinder og mænd (§1, stk.2). De danske ligestillingslove rummer ikke som de andre nordiske landes lovgivning en bestemmelse om, at der skal gøres en særlig indsats for kvinder (Borchorst 1999). Ifølge Ligebehandlingsloven er det ikke tilladt at gennemføre positive særforanstaltninger med mindre, at der søges om dispensation fra Ligebehandlingsloven. Det er Ligestillingsrådet, som administrerer § 13, stk.2, og som har kompetence til at træffe afgørelse med bindende virkning for parterne.<sup>94</sup>

Til en analyse af lovens § 13 er det væsentligt at sondre mellem to dele. Dispensationer efter *lovens § 13, stk. 1* bevilges, hvor det er afgørende for erhverv eller uddannelsen, at udøveren er af et bestemt køn. Dispensationer efter *lovens § 13, stk.2* bevilges for at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder generelt. Dette finder især sted ved at afhjælpe de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse mv.

#### 9.4. Antal dispensationer til positiv særbehandling efter Ligebehandlingslovens § 13, stk.2 i 1990'erne

En typologisering af de bevilgede dispensationsansøgninger efter lovens § 13 stk. 2 i 1990'erne kan belyse variationen i praksis omkring positiv særbehandling.<sup>95</sup> Ligestillingsrådet har ikke behandlet mange sager om positiv særbehandling efter §13, stk.2 i perioden 1990-1999: i alt 62 dispensationsansøgninger. Disse fordeler sig inden for to kategorier.

- 28 ansøgninger til brug for kurser, uddannelse og forskning
- 34 ansøgninger til annoncering, ansættelse af kvinder i ledende stillinger eller mænd i omsorgsfag
- Af de 62 ansøgninger omhandlede de 27 mænd og de 31 kvinder. De sidste fire omhandlede blot det "underrepræsenterede køn"
- Der er givet seks afslag på de 62 ansøgninger, som fordeler sig i to hovedgrupper: mænd i omsorgsfag og kvindelige forskere. Tre af disse omhandler kvinder, to mænd og den sidste begge køn.

##### 9.4.1. Myter om positiv særbehandling

Ligestillingsrådet diskuterer en række myter om positiv særbehandling (1999b). Det er for det første en myte, at positiv særbehandling udøves til fordel for kvinder. Som det er fremgået ovenfor, blev der i 1990'erne søgt om dispensation fra Ligebehandlingsloven til at særbehandle kvinder og mænd i lige stort omfang. Særbehandling af mænd, som især finder sted inden for omsorgsområdet, har vist sig at være langt mindre kontroversiel end initiativer for kvinder (Borchorst 1999). Dansk dispensationspraksis understøtter tendensen til at betragte ligestillingspolitik, som en politik der retter sig mod begge køn og ligeledes har mænd som genstand.

En anden myte er, at man ved positiv særbehandling foretrækker dårligt kvalificerede kvinder fremfor kvalificerede mænd. Dette er forkert, idet halvdelen af dispensationerne er givet til mænd og fordi, kønskvotering stort set ikke finder anvendelse i dansk dispensationspraksis.

Der kan konstateres en svag stigning i antallet af ansøgninger til dispensationer til mænd fra midten af 1990'erne. Disse ansøgninger omhandler typisk ansættelse af mænd i social- og sundhedssektoren. Denne tendens kan tilsyneladende ligeledes spores inden for ligestillingsarbejdet i AF-systemet, hvor mandeprojekter, om end i begrænset omfang, er vundet frem i 1990'erne (jvf. kap.8 og Petersen 1997).



## 9.5. Arbejdsmarkedets parter og spørgsmålet om positiv særbehandling

De mest omdiskuterede dispensationsafgørelser i 1990'erne omhandler en række ansøgninger til stipendier og midlertidige stillinger til kvinder i forskningsverdenen. Disse belyser dispensationspraksis og samspillet mellem arbejdsmarkedets parter og Ligestillingsrådet og ligeledes den direkte indflydelse, som førstnævnte har på implementeringen af loven. Afgørelserne er velegnede til at belyse de forskellige aktørers roller i beslutningsprocessen. At de alle har udgangspunkt i universitetsinstitutionerne, kan have den årsag, at der netop på dette område er tale om en særlig problemstilling omkring kvalifikationskriteriet. Altså spørgsmålet om på hvilket fagligt grundlag en forsker skal ansættes, og hvorvidt køn kan spille ind på dette kriterium.<sup>96</sup> I spørgsmålet om netop ligestilling, forskning og academia optræder en række andre aktører, som dog ikke indgår i dette projekt. Disse er Folketingspolitikere, Undervisnings- og Forskningsministeriet, Forskningsrådene og ligestillingspolitiske aktører på universitetsinstitutionerne. De dispensationsansøgninger, som har været mest kontroversielle i 1990'erne er: Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (1996) og Roskilde Universitetscenter (1997).<sup>97</sup>

### *Aalborg Universitetscenter 1990: Ansøgning om at foretrække en kvindelig ansøger ved ligeværdige kvalifikationer. Tilsagn*

Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Aalborg Universitetscenter (AUC) anmoder i 1983, 1984, 1985 om dispensation fra Ligebehandlingslovens §§ 2 og 6 med henblik på at opnå en ligelig kønsfordeling blandt det videnskabelige personale. På dette tidspunkt har Arbejdsministeriet kompetence til at give dispensation fra ligebehandlingsloven efter høring af Ligestillingsrådet og Undervisningsministeriet. Ligestillingsrådet meddeler den 1. april 1986 Arbejdsministeriet, at man støtter AUCs ansøgning. Denne indebærer, at en kvindelig ansøger foretrakkes ved ligeværdige kvalifikationer og at stillingsopslag kan angive, at man ønsker en mere ligelig kønsfordeling. Arbejdsministeriet giver 3. april 1987 afslag på ansøgningen og henviser til, at Undervisningsministeriet har udtalt sig imod ansøgningen. Kvindeudvalget ved AUC ønsker at fortsætte sagen grundet dens principelle betydning. Dette begrundes bl.a. i, at Undervisningsministeriet ikke har taget stilling til udformningen af stillingsopslag. Undervisningsministeriet udtaler den 23. februar 1988, at fortrinsstilling af kvindelige ansøgere ved lige kvalifikationer er i strid med en bekendtgørelse om indstillinger fra bedømmelsesudvalg. Desuden bemærker Undervisningsministeriet, at stillingsopslag ikke bør føre til, at kvalificerede mandlige ansøgere afholder sig fra at søge. På den baggrund er Undervisningsministeriet imod en dispensation.

Den 28. november 1988 søger AUC atter dispensation fra Ligebehandlingslovens §§ 2 og 6 og desuden søges om en generel dispensation fra hovedreglen om højst 4 års kandidatalder ved tildeling af kandidatstipendier. Således at kandidatalderen forlænges med 1/2 år for hver fødsel/adoption efter afsluttet kandidateksamen. Derudover ønskes en generel forlængelse af

adjunktstillinger for kvinder med 1/2 år udover almindelig barselsorlov. AUC frafalder sin anmodning om dispensation fra 4-årsreglen den 28. september 1989, fordi Undervisningsministeriet meddeler, at der ikke er fastsat grænse for kandidatalder. En bekendtgørelse fra Arbejdsministeriet gør det muligt i stillingsannoncer at opfordre kvinder til at søge, såfremt det sker for at fremme lige muligheder for kvinder og mænd. En dispensation er derfor ikke nødvendig. Ligestillingsrådet bevilger den 8. oktober 1990 AUC dispensation for en 5-årig periode til at foretrække en kvindelig ansøger ved ligeværdige kvalifikationer. Vedrørende forlængelse af ansættelsesperioden for adjunkter i forbindelse med fødsel/adoption, finder Rådet ikke på det foreliggende grundlag tungtvejende argumenter for en så vidtgående positiv særbehandling. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved AUC beslutter den 13. maj 1992 at indstille den praksis, hvor kvindelige ansøgere foretrakkes. Begrundelsen er, at ligeværdige kvalifikationer ikke vil forekomme i praksis, og at der kan skabes tvivl om, hvorvidt kvinders ansættelse begrundes i deres køn fremfor kvalifikationer.

*Danmarks Tekniske Højskole 1992: et antal ph.d.-stipendier, hvortil kvindelige kandidater får fortrin. Tilsagn*

Danmarks Tekniske Højskole<sup>98</sup> ansøger den 19. november 1991 om dispensation fra Ligebehandlingsloven med det formål at reservere et mindre antal ph.d.-stipendier til fortrinsvis kvindelige ansøgere indenfor maskin- og elektronikområderne. Baggrunden for ansøgningen er et ønske om at opnå en mere ligelig kønsfordeling blandt det videnskabelige personale. Undervisningsministeriet udtaler den 26. februar 1992, at stipendier til forskeruddannelser bør tildeles de fagligt bedst kvalificerede uden hensyn til ansøgerens køn.

Ligestillingsrådet lægger i sin begrundelse vægt på, at det i en periode kan være nødvendigt at give det ene køn fortrinsstilling for at afhjælpe faktiske uligheder. Hovedindsatsen må lægges på rekrutteringen af nye forskere for at rette op på den skæve kønsfordeling i videnskabelige stillinger. Dansk Arbejdsgiverforenings (DA) repræsentant anfører, at organisationens princippe holdning er, at den bedst kvalificerede skal ansættes uanset køn. På grund af samtlige sagens omstændigheder accepterer DA en dispensation. På den baggrund meddeler Ligestillingsrådet den 19. oktober 1992 dispensation for en 5-årig periode.

*Københavns Universitet 1994: Et mindre antal post.doc.-stipendier til kvinder. Tilsagn*

Det Naturvidenskabelige Fakultet ved Københavns Universitet ansøger den 25. februar 1994 om dispensation fra Ligebehandlingslovens § 6, idet fakultetet ønsker at oprette et mindre antal stipendier forbeholdt kvinder med en ph.d.-grad. Baggrunden for ansøgningen er dels en meget skæv kønsfordeling blandt det videnskabelige personale, dels at kvindernes andel af det faste videnskabelige personale er stagnerende eller direkte faldende. Undervisningsministeren udtaler den 9. maj 1994, at dispensationen ikke bør imødekommes. Ministeriet udtaler, at kønkvotering

indebærer, at man vælger kandidater (kvinder), som ikke er så godt kvalificerede som mandlige ansøgere. Ligestillingsrådets arbejdsmarkedsudvalg tilslutter sig den 24. maj 1994 sekretariatets indstilling om dispensation. FTFs repræsentant begrundet sit standpunkt med, at dispensationen gælder rekrutteringsgrundlaget for kvinder i videnskabelige stillinger. Landsorganisationens (LO) repræsentant tilslutter sig synspunktet. DAs repræsentant anser principielt dispensationer for at være en uskik og mener, at fakultetets mål burde kunne nås på anden vis. DA tilslutter sig dog dispensationen. Ligestillingsrådet imødekommer den 30. maj 1994 dispensationsansøgningen, men gør dispensationen tidsbegrænset til en 5-årig periode.

*Aalborg Universitets 1995: 6 ph.d.-stipendier til kvinder på Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet. Tilsagn*

Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet ansøger den 16. maj 1995 om dispensation fra Ligebehandlingslovens § 2 for at opslå 6 ph.d.-stipendier forbeholdt kvalificerede kvindelige ansøgere. Begrundelsen er, at der er få kvindelige ansatte i videnskabelige stillinger ved fakultetet, og målet er et mere ligeligt sammensat rekrutteringsgrundlag for adjunktstillinger. Der har hidtil været en positiv udvikling i kvindeandelen af ph.d.-stipendier, men det har ikke ført til en stigning i kvindeandelen af adjunktstillingerne. Årsagen hertil begrundes i, at stigningen i kvindelige ph.d.-studerende ikke er tilstrækkelig i forhold til behovet i forbindelse med videre rekruttering. Undervisningsministeriet udtaler sig ikke imod, at dispensationsansøgningen imødekommes under forudsætning af, at dispensationen gives for en kortere årrække, så det er muligt at vurdere effekten. Ligestillingsrådet imødekommer den 20. september 1995 ansøgningen og tidsbegrænser tilladelsen til en 4-årig periode. Rådet fremhæver, at det er vigtigt på et tidligt tidspunkt at inddrage det underrepræsenterede køn, så kønsfordelingen blandt det videnskabelige personale kan blive mere ligelig. Dispensationen gives på betingelse af, at Ligestillingsrådet orienteres om effekten af dispensationen, herunder kvinders andel af adjunktstillingerne. Ligestillingsrådets formand fastslår, at dispensationen skal have afsmittende effekt på kvinders andel i besættelsen af adjunktstillinger.

*Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (SSF) 1996: Dispensation til 5 samfundsvidenskabelige forskningsstillinger til kvinder. Afslag*

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (SSF) søger d. 20. december 1995 dispensation fra Ligebehandlingslovens § 6 til at opslå 5 fem-årige forskningsadjunkture/lektorater indenfor det samfundsvidenskabelige område til kvinder. SSF begrundet ansøgningen med, at ligestillingen blandt det videnskabelige personale indenfor det samfundsvidenskabelige område udvikler sig for langsomt, og at man ønsker at give kvindelige forskere bedre mulighed for i de kommende år at besætte faste stillinger og på længere sigt professorater. De forskere, der kommer til at besætte stillingerne, skal gennemgå en normal faglig vurdering. Forskningsministeriet afgiver d. 8. maj 1996

sin udtalelse i sagen. Ministeren tilslutter sig en anvendelse af ligebehandlingslovens bestemmelse om dispensation, lægger vægt på, at de 5 stillinger er tidsbegrænsede og ønsker en vurdering af, om ordningen får den ønskede effekt.

Ligestillingsrådet behandler sagen på et møde den 13. juni 1996. DA og FTF's repræsentanter er imod en dispensation. DA begrundet sin modstand med, at der skal være vægtige grunde for en sådan form for positiv særbehandling. FTF tilslutter sig DAs holdning. Da en dispensation forudsætter en tilslutning fra alle arbejdsmarkedets parter repræsentanter, kan dispensationsansøgningen ikke imødekommes. Sagen genoptages på et møde i Ligestillingsrådet den 5. august 1996, fordi nogle rådsmedlemmer ønsker sagen belyst yderligere. Kvindeforskningens repræsentant oplyser, at Rådet i perioden 1989-1995 har givet denne form for dispensation, hvor der blev lagt vægt på, at stillingerne var tidsbegrænsede. En dispensation i denne sag ville være en forlængelse af praksis. Repræsentanterne for Dansk Kvindesamfund, LO og Danske Kvinders Nationalråd tilslutter sig en dispensation, mens DA og FTF ikke ændrer standpunkt. Ansøgningen imødekommes derfor ikke.

*Roskilde Universitetscenter 1997: Ansøgning om positiv særbehandling af kvindelige ansøgere ved en række rekrutterings- og undervisningsstillinger. Afslag*

Roskilde Universitetscenter (RUC) anmoder den 23. juli 1996 Ligestillingsrådet om dispensation til at fravige Ligebehandlingslovens §§ 2 og 6. RUC ønsker at indføre positiv særbehandling af kvindelige ansøgere ved tildeling af forskeruddannelsesstipendier og ved ansættelse indenfor en række rekrutterings- og undervisningsstillinger (kandidatstipendiater, adjunkter, undervisningsassistenter, eksterne lektorer). Ansøgningen må ses på baggrund af universitetscentrets handlingsplan (februar 1995). Handlingsplanen opstiller en målsætning om, at 50% af alle stipendier og nyansættelser indenfor de nævnte områder besættes med kvindelige ansøgere. Såfremt målsætningen ikke er opfyldt ved udgangen af 1996, skal der indføres positiv særbehandling af kvindelige ansøgere. Den positive særbehandling indebærer, at kvalificerede kvinder ansættes, selv om der er bedre kvalificerede, mandlige ansøgere. Det er en forudsætning, at de pågældende ansøgere opfylder de nødvendige kvalifikationer.

Undervisningsministeriet udtaler den 22. november 1996, at ministeriet principielt er af den opfattelse, at de nævnte stillinger indenfor universitetsområdet bør besættes på grundlag af kvalifikationer og uden hensyn til ansøgerens køn. Ministeriet har kun i en enkelt sag vedrørende opslag af et antal ph.d.-stipendier ikke udtalt sig imod en dispensation (dvs. dispensationen til Københavns Universitet 1994). Forskningsministeren påpeger den 10. december 1996, at han ikke vil udtale sig i den konkrete sag, da sagen henhører under Undervisningsministeriet. Generelt udtaler forskningsministeren dog, at dispensation fra ligebehandlingsloven kan gives i få særlige tilfælde, hvor kvinder klart er meget underrepræsenterede, og når dispensationen er tidsbegrænset. Der

henvises til udtalelsen omkring dispensationen til Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (1996) (se ovenfor).

Den 3. februar 1997 udskyder Ligestillingsrådet ansøgningen af ansøgningen. På et møde den 5. marts 1997 genbehandler Rådet igen sagen. Flertallet af Rådets medlemmer er positivt indstillet overfor en dispensation og påpeger, at de institutter, der ønsker at iværksætte positiv særbehandling i hvert enkelt tilfælde skal ansøge Rådet om dispensation. I sin vurdering af sagen lægger Rådet vægt på, at kvinders andel af de videnskabelige stillinger ikke har ændret sig i perioden 1989 til 1993, at positiv særbehandling kun ønskes for de videnskabelige rekrutteringsstillinger, og at det først vil blive gennemført efter konkret vurdering på det enkelte institut. LOs og FTFs repræsentanter tilslutter sig en dispensation, mens DAs repræsentant er imod. DA ønsker kun at anbefale, at man ved stillingsopslag gør opmærksom på, at man er særligt interesseret i kvindelige ansøgere og går desuden ind for, at den kvindelige ansøger vælges, når der er lige kvalificerede ansøgere. Formanden udtaler, at afgørelsen er et tilbageskridt. Dispensationsansøgningen afvises.

## 10. De ligestillingspolitiske instrumenter

Instrumenter inden for et politikfelt udgør centrale omdrejningspunkter for politikken udformning og implementering. For ligestillingspolitikken vedkommende gælder dette både statslige styringsinstrumenter og de personalepolitiske ligestillingsinstrumenter. I det følgende har jeg opstillet en liste over de danske personalepolitiske instrumenter på baggrund af Ligestillingsrådets tre evalueringer af det statslige handlingsplansarbejde og to evalueringer af det kommunale ligestillingsarbejde.<sup>99</sup> Listen kan fungere som forvaltningsmæssig oversigt og inspiration til det videre arbejde og giver et overblik over det potentiale, som ligestillingspolitik rummer, når den implementeres organisatorisk. Som det vil fremgå, giver denne liste grund til optimisme. Der eksisterer en række instrumenter, som kan anvendes i det statslige og det kommunale ligestillingsarbejde.

### 10.1. Generelle ligestillingspolitiske instrumenter

- Kønsopdelt statistik
- Ligestillingskonsulent
- Ligestillingsudvalg
- Ligestillingsredegørelser



- Handlingsplaner for ligestilling
- Positiv indstilling til orlov og deltid fra ledelsesside
- Formuleringer som *orlov mindsker ikke karrieremuligheder* og *overarbejde fremmer ikke karrieremuligheder* tilføjet i personalepolitik og stillingsannoncer
- Arbejdsopgaver og planlægning af mødetider placeres inden for normal arbejdstid
- Ledelsesmæssig indsats for at få mænd til at udnytte orlovsordninger, omsorgsdage og deltid
- Ledelsesmæssig indsats for at få mænd til at tage ”barnets første sygedag”
- Anvendelse af positiv særbehandling af det underrepræsenterede køn
- Foredrag, møder, spørgeskemaer om kvinder og mænd, ligestilling og arbejdspladskultur
- Afdækning af formelle og holdningsmæssige barrierer mod ligestillingspolitik i organisationen
- Holdningsbearbejdende arrangementer
- Konference med temaer om karriereforløb for begge køn, sammenhæng mellem arbejds- og familieliv, ligeløn mm.
- Kurser for ledere og chefer om afholdelse af kønsbevidste jobsamtaler
- Uddannelsespolitisk indsats for at bryde det kønstraditionelle uddannelsesvalg
- Arbejdsmarkedspolitisk indsats for at bryde uligeløn mellem de to køn
- Mulighed for hjemmearbejdsplads
- Intern *head-hunting* og rekrutteringsstrategi
- Karriere- og uddannelsesplanlægning
- Talentbank
- Barselsfond
- Fokus på arbejdsmiljø og arbejdspladskultur
- Teater
- Ligestillingspris
- Trivselsundersøgelse blandt medarbejdere i organisationen

## 10.2. Instrumenter til forbedring af kønsfordelingen i organisation og i ledergruppe

- Ligestillings- og kønsaspekt medtænkes i en organisations personale- og ansættelsespolitik
- Hvervekampagne af unge i lokalsamfundet
- Stillingsannoncer, der opfordrer begge eller det underrepræsenterede køn til at søge
- Stillingsannoncer, der ikke indeholder værdiladede ord, der signalerer, at en stilling er enten til kvinder eller til mænd



- Ansættelsessituation: begge køn deltager i ansættelsesudvalg
- Kurser for ansættelsesudvalg i strategisk kønsrekruttering
- Personer af begge køn indkaldes til samtale. Hvis der kun er ansøgere af det ene køn, bør udvalget overveje, om stillingen kan slås op på ny
- Ansættelsespjece
- Efteruddannelse af kvinder der har været på barsel
- Offentlige, synlige gennemskuelige kriterier for tildeling af decentral løn
- Udpegning af begge køn til arbejdsgrupper og udvalg (fastsat antal kvinder og mænd i udvalg)
- Vurdering af arbejdsopgaver, der gives til hhv. kvinder og mænd
- Jobrotation i organisationen
- Lederaspirantkurser
- Medarbejdersamtaler
- Mentor og "føl-ordninger", hvor chefer og ledere arbejder med den holdningspåvirkende rolle, som ledere har overfor medarbejdere
- Personlig opfordring til kvinder om at søge chef- og lederstillinger
- Efteruddannelse for kommende ledere
- Oprettelse af uddannelsesstillinger (souschefstillinger)
- Lederemnebank
- Netværk af kvindelige ledere
- Ligestillingsaspekt integreres i lederuddannelsesforløb
- Dataregistrering af ansøgere og besættelse af lederstillinger over en bestemt tidsperiode
- Dispensation til besættelse af lederstilling af det underrepræsenterede køn ved lige kvalifikationer

### 10.3. Instrumenter til forbedring af sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv:

- Reelle muligheder for orlov til børnepasning
- Afvikling af over- og merarbejde opspares til omsorgsdage
- Vikardækning ved barsel
- Samtale ved orlov
- Opsparingsordninger med hensyn til fravær
- Lokalaftale med de faglige organisationer, så begge køn kan ansættes i deltidstillinger
- Muligheder for flekstid

- Fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelse
- Indflydelse på egen arbejdssituation

## 11. Konklusion

Ligestilling omhandler både politiske og private forhold, og lovgivning danner den formelle ramme om politikken. De kvalitative aspekter af ligestilling berører private forhold, som ikke skal reguleres. Dette krydspres mellem offentlig regulering og den private felt knyttet til familieliv og intimsfære gør ligestillingspolitik til en meget bred størrelse. I dette projekt har analysefokus været dansk ligestillingspolitik, som den har været implementeret på det offentlige forvaltningsniveau i 1990'erne.

I den offentlige debat kritiseres ligestillingspolitik ofte for at være et uddynamisk felt og et levn efter de sociale bevægelser i 1970'erne. Naturligvis har især kvindebevægelsen haft betydning for områdets politikformulering og lovgivning, men som det er fremgået ovenfor, er ligestilling et dynamisk politikfelt som al anden politik. I dette projekt indgår fire argumenter for at arbejde med ligestilling (afsnit 2.1.).

Ligestillingspolitik kan i mine øjne være både vedkommende og frugtbar. Den omhandler forholdet mellem kvinder og mænd, hvilket kan betragtes som et fundamentalt spørgsmål til alle tider og i alle dele af samfundet. Desuden har politikken tværsektoriel karakter og påvirker derfor alle andre politikområder på linje med finans-, miljø- og socialpolitik. For det tredje er ligestillings normative grundlag lighed mellem de to køn. Spørgsmålet er, om kvinder og mænd skal behandles ens eller forskelligt for at blive mere ligestillet.

Ligestilling udgør et politisk sagområde med lovgivning, aktører, politisk dagsorden, ligestillingsordførere i Folketinget, lobbyister, oplysningsarbejde, politiske kompromiser, EU-kommisær samt FN-topmøder og – handlingsprogrammer. Danmark fik d.1. juli 1999 sin første ligestillingsminister og desuden en revideret lovgivning og nedlæggelse af Ligestillingsrådet i maj 2000. I løbet af efteråret 2000 reorganiseres den institutionelle ramme om politikken med nedlæggelse af Ligestillingsrådet og oprettelse af videnscenter, debatforum og klagenævn for ligestilling.

Forskningen i ligestillingspolitik har desuden udviklet sig i 1990'erne. En række svenske og norske forskningsprojekter har bidraget med væsentlige empiriske resultater (Halsaa 1995a, 1995b, Pincus, 1997, van der Ros 1996, 1997, Skjeie et al. 1989, Åström 1997, 1998). Desuden er forskningen styrket af bøgerne *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985* (Dahlerup 1998) og *Likestilte demokratier? Kjønn og*

*politikk i Norden* (Bergqvist et al. 1999). Sidstnævnte rummer bl.a. en komparativ analyse af den institutionaliserede ligestilling i Norden.

I bogen opstilles fem forskellige kønspolitiske profiler for de nordiske lande, og hver af disse skal ses i sammenhæng med landenes særtræk. Den danske kønspolitiske profil er kendetegnet ved at være den mest "bottom-up-orienterede". Kvinde- og kønsspørgsmål er især blevet formuleret af sociale bevægelser, og kvindeorganisationerne har haft en central placering i ligestillingsinstitutionerne. I forlængelse af dette konkluderes det for det første i bogen, at kvindemobilisering, velfærdsstatens børnepasningspolitik og ligestillingspolitik ikke kun har haft central betydning for kønsrelationer i landene, men også for den generelle udvikling af de nordiske velfærdsstater. For det andet konkluderes det, at udviklingen i retningen af mere ligestillede demokratier i 1990'erne forudsætter, at ligestilling og kønspolitik er en del af den politiske dagsorden og den offentlige samtale. Dette hænger sammen med, at kvindemobiliseringen "fra neden" er svækket. Derfor er det en mulighed, at en vis grad af institutionalisering af ligestillingspolitik og kønskonflikter kan være med til at sikre en kontinuerlig debat (Borchorst, Christensen og Raaum 1999).

Når vi kan konstatere, at der trods den institutionelle og lovgivningsmæssige ramme ikke er skabt ligestilling i Danmark, er dette en erkendelse af, at politikken ikke har gennemslagskraft, og at lovgivningen ikke er overholdt.<sup>100</sup> Årsager til den manglende gennemslagskraft er flere.

Lovgivningen indeholder ikke en præcisering af mål, instrumenter og lighedsbegreber. Alle offentlige myndigheder har siden 1988 haft handlingspligt i forhold til ligestilling, men denne pligt har ikke resulteret i udvikling af mange styringsinstrumenter. Dette har gjort det vanskeligt for aktører som ministerier, amter og kommuner at målrette arbejdet effektivt. Det er ligeledes problematisk, at selve ligestillingsbegrebet og de to lighedsbegreber *mulighedslighed* og *resultatlighed*, som er på spil i ligestillingspolitikken, ikke er politisk afklarede, hvilket gør det vanskeligt at diskutere mål og normativt grundlag for politikken (kapitel 3).

En anden årsag til politikken manglende gennemslagskraft er, at køns- og ligestillingsspørgsmål stort set har været fraværende i de politiske partiers politik i 1990'erne. Feltet omkring ligestilling er ikke højpolitiseret, hvilket mindsker debatter, mærkesager og radikale indgreb samt sanktioner for at sikre lovens overholdelse. Endeligt har kontroversielle spørgsmål om seksuel chikane, vold mod kvinder, handel med mennesker og prostitution været fraværende på den danske, politiske dagsorden i en årrække (Borchorst, Christensen og Raaum 1999). Med den internationale debat og ny lovgivning kan der være grund til at tro, at disse emner vil blive tillagt højere politisk prioritering i fremtiden. Et tredje problem i ligestillingspolitikken er, at en række af feltets aktører ikke synes at tillægge arbejdet for ligestilling nogen høj værdi, hvilket har gjort den institutionelle implementering svag. Politikken har i stedet ofte været baseret på individuelle aktører –*ildsjæles*- engagement, og disse rolle er dobbelttydig. På den ene side er det en styrke for en organisation at have engagerede medarbejdere, som arbejder for ligestilling

*con amore*. På den anden side kan dette engagement brænde ud, hvilket gør politikken sårbar og uden institutionel forankring. En sådan personafhængig implementering af politikken synes at præge dansk ligestillingspolitik både i kommuner og i centraladministrationen. En ildsjæl kan være projektansat, bureaukrat i en forvaltning, chef eller politiker. Fælles for dem er, at de kan brænde ud, rejse eller møde så megen modstand fra omgivelserne, at ligestillingsprojekter bremses eller holdes ude fra den politiske dagsorden i organisationen. De tiltag, som staten kan yde for at støtte den institutionelle forankring af ligestillingspolitik, kan fx være lovgivning, ressourcetilførsel til opfølgning af igangsatte tiltag, statslig kontrol af implementeringsprocessen med mulige sanktionsmuligheder og desuden øget kompetence til de personer, som beskæftiger sig med ligestillingsarbejde i organisationen.

Vi har altså en ligestillingslovgivning i Danmark, som skaber de formelle rammer for et ligestillet forhold mellem de to køn, men som ikke reelt har medført dette resultat. I projektet belyses fire af de ligestillingspolitiske instrumenter, som har udgjort hjørnestenene i implementeringen af ligestillingspolitik i 1990'erne. Der er forskelle i instrumenternes styrke og gennemslagskraft.

Klassificeringen af danske ministerier på baggrund af deres indsats omkring de statslige handlingsplaner for ligestilling belyser forklaringer på ligestillingsarbejdets varierende karakter i den danske centraladministration. En årsag er den problemforståelse, som nogle ministerier giver udtryk for. Det synes som om, at en del af disse slet ikke ser ligestillingsproblemer i deres organisation, så man kan tale om en form for ministeriel "ligestillingsblindhed"; eller i hvert fald om en lav problembevidsthed. Dette træk går igen i en række kommuners syn på ligestillingspolitik og på det kønsopdelte arbejdsmarked. En anden problemstilling, som fremgår af handlingsplanerne er den manglende forståelse for sammenhængen mellem ligestillingsmål og personalepolitiske ligestillingsinstrumenter. Et af handlingsplanernes indholdsmæssige krav er udarbejdelse af måltal for en bedre kønsbalance. Det synes som om, at nogle ministerier er af den opfattelse, at disse måltal opfylder sig selv. Der er tilsyneladende en manglende forståelse for, at der ikke er nogen automatik inden for ligestillingspolitikens udvikling. En tredje årsag til ligestillingsarbejdets varierende omfang peger på, at handlingsplanarbejde *per se* ikke er et tilstrækkeligt statsligt styringsinstrument til at få en organisation til at arbejde med ligestilling. Det må diskuteres, hvorvidt nogle ministerier har større vanskeligheder med at integrere ligestillingsarbejdet i ministeriets personalepolitik og inden for dets ressortområde end andre. I en samlet vurdering kan det konkluderes, at statslige handlingsplaner for ligestilling er et frugtbart styringsinstrument, men at dets hidtidige implementering har været alt for svag (kapitel 6).

Som det er fremgået af kapitel 7, er der bevægelse i den kommunale ligestillingspolitik i Danmark, selvom indsatsen er meget varieret og ikke er præget af kontinuitet. Der er næsten 40% af kommunerne, hvis redegørelser ikke indgår i de to evalueringer. Der må derfor være tale om en vis *ligestillingspassivitet* i de danske kommuner og amter. Ligestillingspolitik er et relativt

nyt politikområde, som der tilsyneladende er meget begrænset erfaringsopsamling, evalueringer, forskning og debat omkring. Det kan derfor være vanskeligt for kommunerne at udarbejde statistiske oversigter over kønsfordelingen i deres organisation. Revisionen af den kommunale styrelseslov 1995 om de kommunale ligestillingsredegørelser kan regnes for et styringsinstrument med gode udviklingspotentialer. Dog nødvendiggør dette instrument, at amter og kommuner tilegner sig et bedre vidensniveau om ligestilling og opnår en højere grad af problembevidsthed omkring det kønsopdelte arbejdsmarked. Dette kræver både en systematisk, kontinuerlig indsats fra den enkelte kommune og desuden en statslig indsats for metodeudvikling omkring kønsopdelt statistik. Det er vigtigt at holde fast i, at der er en række måder at arbejde med ligestilling på, at der er frihed i valg af indsatsområder, og at kommuner og amter er forpligtet til at arbejde med ligestilling. Et fællestræk for de nordiske lande har været statens relative modstand mod at blande sig i både kommunale ligestillingspolitiske anliggender og i aftaler og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets organisationer. I 1990'erne har samtlige lande skærpet deres lovgivning, og ligestillingspolitikken har på denne måde mistet en del af sin frivillighed. De gode ligestillingsredegørelser peger netop i retning af, at den politiske og administrative ledelse ser muligheder i at tænke ligestillingsmæssigt visionært. Der er både ressource-, retfærdigheds- og værdiargumenter for, at ligestillingspolitik på lokalt niveau kan få positiv betydning for en kommunes politiske og administrative forhold (kapitel 7).

AF-systemets ligestillingsarbejde kan anvendes som eksempel på et område af ligestillingspolitikken, som er institutionelt forankret og bundet op på et policyområde; arbejdsmarkedspolitikken. Den er ligeledes et eksempel på, at en strategi kan være fejlagtig og bidrage til en højere grad af arbejdsløshed, hvis den ikke er styret af en klar mål- og instrument- og interessefastsættelse. Hvor strategien for AFs ligestillingsindsats i 1980'erne omhandlede enkeltprojekter og fokuserede på kvinder, er den i 1990'erne underlagt en strategi for begge køn. Ligestilling for mænd og *mandeprojekter* udgør en lille del af det samlede billede, men synes at møde stor velvilje og legitimitet i det samlede AF-system. Denne legitimitet hænger tilsyneladende sammen med, at mandeprojekter ikke bygger på et konfliktperspektiv og hermed ikke på "kvindekamp". Dette kan være problematisk, hvis man herved skaber en ensidig fokusering på mænd og ligestilling fremfor på kvinder tiltrods for, at kvinder stadigvæk møder en række problemer på arbejdsmarkedet. Det er vigtigt ikke at cementere gamle og skabe nye stereotyper om, hvilke "kønsbestemte" kvalifikationer, kvinder og mænd kan bidrage med i opgaveløsning. Det er dog stadigvæk *kvindeprojekter*, som udgør hovedparten af AFs ligestillingsarbejde, selv om indsatsen for mænd har været voksende i den sidste halvdel af 1990'erne. Det har ikke været muligt at evaluere 1990'ernes strategi indenfor projektet, og der er derfor brug for en evaluering af dette arbejde (kapitel 8).

Det fjerde styringsmæssige instrument er positiv særbehandling, som er det mest kontroversielle instrument af alle. I 1990'erne har Ligestillingsrådet behandlet 62 ansøgninger til



positiv særbehandling, hvoraf 27 omhandlede mænd og 31 kvinder. De sidste fire omhandlede blot "det underrepræsenterede køn". I projektet diskuteres en række myter om praksis for positiv særbehandling i Danmark. Det er for det første en myte, at positiv særbehandling udøves til fordel for kvinder. Der blev i 1990'erne søgt om dispensation fra Ligebehandlingsloven til at særbehandle kvinder og mænd i lige stort omfang. Særbehandling af mænd, som især finder sted inden for omsorgsområdet, har vist sig at være langt mindre kontroversiel end initiativer for kvinder. Dansk dispensationspraksis understøtter tendensen til at betragte ligestillingspolitik, som en politik der retter sig mod begge køn og ligeledes har mænd som genstand. En anden myte er, at man ved positiv særbehandling foretrækker dårligt kvalificerede kvinder fremfor kvalificerede mænd. Dette er forkert, idet halvdelen af dispensationerne er givet til mænd, og kønskvotering finder ikke anvendelse i dansk dispensationspraksis. Positiv særbehandling kan være et frugtbart styringsinstrument, fordi det kan være med til at bryde det kønsopdelte arbejdsmarked, men dette kræver en debat om muligheder og begrænsninger (kapitel 9).

Opsummerende kan det konkluderes, at de fire styringsinstrumenter, som indgår i projektet har gode potentialer, men at implementeringen ikke er fyldestgørende. Dette giver staten et styringsproblem og medfører en ligestillingspolitik, som ikke har gennemslagskraft og lider under manglende legitimitet blandt aktører og på organisatorisk niveau.

Med vedtagelse af den nye ligestillingslovgivning og mainstreamingstrategien åbnes op for en ny udbredelse af et ligestillings- og kønsperspektiv. Der er endnu kun få danske erfaringer hermed, og det er derfor af stor vigtighed, at forudsætninger for strategien udvikles. En række af disse fremgår af projektets analyse af mainstreaming (kapitel 5).

Projektets konklusioner åbner i mine øjne op for to udfordringer til aktørerne på feltet. Dette gælder de offentlige myndigheder, hvor man på ledelsesniveau må forpligtes til at tage ansvar for ligestillingspolitikken implementering. Uden ledelsesmæssig opbakning får politikken ringe gennemslagskraft. Derudover er det centralt, at kommuner og amter ændrer syn på ligestilling fra at være en byrde til at være en politik, "der gavner", som det er tilfældet med social- og miljøpolitik. At det kan være frugtbart for en kommunal organisation at udnytte de to køns forskellighed og ressourcer.

### 11.1. Forskningsmæssige udfordringer

Projektets konklusioner åbner desuden op for overvejelser om kommende forskning særligt i lyset af udækkede forskningsbehov. Som det er fremgået igennem hele teksten, er der betydelige mangler i forhold til viden og erfaringsopsamling omkring dansk ligestillingspolitik. Der er behov for både teoretisk begrebsafklaring og empiriske studier med særligt henblik på evaluering af



implementeringsprocesser på lokalt niveau. Jeg ser seks områder, som kan bidrage med væsentlig ny forskningsbaseret viden.

Der er for det første behov for en diskussion af lighedsbegreber i ligestillingspolitik; herunder deres normative implikationer og anvendelsesmuligheder. I denne fremstilling indgår begreberne muligheds- og resultatlighed om ligestillingspolitik. En diskussion af disse begrebers teoretiske konsekvenser og muligheder kan desuden give teoretiske indspark til diskussionen om positiv særbehandling af det ene køn (resultatlighed), som fremstår meget kontroversielt i Danmark. Som omtalt ovenfor, er der for det andet behov for en implementeringsanalyse af de statslige ligestillingspolitiske instrumenter. Implementeringen af disse har været af varierende succes, og der er grund til at tro, at processen møder modstand på lokalt niveau. Et tredje forskningsfelt omfatter mainstreaming som både teoretisk begreb og som strategi for ligestilling. Det er særligt relevant at gennemføre videnskabelige evalueringer af de (få) mainstreamingsprojekter, som har eksisteret i Danmark med henblik på erfaringsopsamling og en diskussion af muligheder for mainstreaming i forhold til dansk politisk kultur, forvaltning og tradition for arbejdet med ligestillingspolitik. Dette er ligeledes særligt vigtigt i lyset af den nye ligestillingslovgivning, der pålægger alle offentlige myndigheder at indarbejde et kønsperspektiv i al politik (mainstreaming).

Et fjerde forskningsfelt omfatter empiriske analyser af kommunale ligestillingstiltag og ligestillingsprojekter med henblik på både erfaringsopsamling og afprøvning af de forskellige personalepolitiske ligestillingsinstrumenter. Desuden er der et stort udækket behov for at evaluere AF-systemets ligestillingsarbejde i 1990'erne med særligt henblik på "integrationsstrategien". En evaluering vil her være særdeles værdifuld, fordi den kan skabe et sammenligningsgrundlag med de foreliggende evalueringer af 1980'ernes "mandefags-strategi". Det er væsentligt at besvare spørgsmålet om AF-systemets ligestillingsarbejde forsvinder i den generelle arbejdsmarkedspolitiske indsats eller, om forsøget på at mainstreame ligestilling i arbejdsmarkedspolitikken er vellykket. Endeligt er der spørgsmålet om mænd og ligestilling, som udgør en stor udfordring for forskningen. Det er her vigtigt at få belyst, hvilke udfordringer mænd rejser for ligestillingspolitikken, og hvilke ændringer denne undergår, når både kvinder og mænd er genstand for politikken.

Ligestilling er et samfundsanliggende og en værdi i demokratiet. Manglende ligestilling er derfor udtryk for et demokratisk problem. Der er plads til store ligestillingspolitiske forbedringer i dansk politik og brug for målrettede politiske initiativer og en debat om forholdet mellem kvinder og mænd.

## Appendix

Tabel 1. Politiske forhold i amter og kommuner med særligt informative ligestillingsredegørelser.

Kommune	Borgmesters partifarve og køn	Kvinder i kommunal- bestyrelse <sup>1</sup>	Antal mandater i kommunalbestyrelse til S, RV, SF, Enhedslisten <sup>2</sup>	Offentliggørelse af redegørelse <sup>3</sup>
Albertslund	Soc. dem Mand	4 (19%)	16 (21) (76%)	Bredere offentliggørelse
Bjergsted	Venstre, mand	2 (12%)	5 (17) (30%)	Kort oplysning
Bramsnæs	Soc. dem Mand	4 (33%)	7 (15) (47%)*	Bredere offentliggørelse
Fredericia	Soc. dem Mand	7 (33%)	12 (21) (48%)	Bredere offentliggørelse
Frederikshavn	Venstre, mand	5 (24%)	10 (21) (48%)	Bredere offentliggørelse
Gldsaxe	Soc. dem Mand	13 (52%)	16 (25) (64%)	Kort oplysning
Grenå	Soc. dem Mand	6 (32%)	10 (19) (53%)	Ingen offentliggørelse (finder sted i januar)
Hadsund	Soc. dem Mand	3 (18%)	9 (17) (53%)	Bredere offentliggørelse
Herning	Soc. dem Mand	6 (29%)	12 (21) (57%)	Bredere offentliggørelse
Kerteminde	Soc. dem Mand	6 (32%)	10 (19) (53%)	Bredere offentliggørelse
Kolding	Soc. dem Mand	8 (32%)	14 (25) (56%)	Bredere offentliggørelse
København	Soc. dem Mand	27 (44%)	35 (62) (56%)	Bredere offentliggørelse *
Køge	Soc. dem Mand	6 (29%)	13 (21) (62%)	Bredere offentliggørelse
Lemvig	Venstre, mand	7 (33%)	9 (21) (43%)	Kort oplysning

Lyngby-Taarbæk	Konservativ, mand	12 (57%)	8 (21) (38%)	Bredere offentliggørelse *
Nexø	Soc. dem Mand	5 (29%)	6 (17) (35%)	Bredere offentliggørelse
Nykøbing F.	Soc. dem Mand	5 (29%)	13 (21) (62%)	Bredere offentliggørelse
Ringsted	Soc. dem Mand	4 (19%)	10 (21) (48%)	Bredere offentliggørelse
Roskilde	Soc. dem Mand	9 (36%)	15 (25) (60%)	Bredere offentliggørelse
Rødekro	Soc. dem kvinde	7 (41%)	7 (17) (41%)	Bredere offentliggørelse
Rødovre	Soc. dem Mand	8 (42%)	12 (19) (63%)	Bredere offentliggørelse
Sindal	Venstre, mand	4 (24%)	6 (17) (35%)	Bredere offentliggørelse
Sorø	Soc. dem Mand	3 (18%)	9 (17) (53%)	Bredere offentliggørelse
Struer	Venstre, mand	5 (26%)	7 (19) (37%)	Bredere offentliggørelse
Vejle	SF, mand	8 (32%)	14 (25) (56%)	Bredere offentliggørelse
Viborg	Soc. dem Mand	5 (24%)	11 (21) (52%)	Bredere offentliggørelse
Aakirkeby	Venstre, kvinde	2 (12%)	6 (17) (35%)	Kort oplysning
Aalborg	Soc. dem Mand	9 (29%)	18 (31) (58%)	Bredere offentliggørelse
Århus	Soc. dem Mand	12 (39%)	21 (31) (68%)	Bredere offentliggørelse

\*Ét mandat (Bramsnæs Kommune) er valgt på en socialistisk liste

Tallene gælder for valgperioden 1993-1997

1. Antal kvinder i kommunalbestyrelse. I parentes andel af kvinder i kommunalbestyrelse i procent.
  2. Antal mandater til partierne Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten. I parentes det samlede antal pladser. I anden parentes partiernes procentvise andel.
  3. Her er der tre kategorier:
    - a- Ingen offentliggørelse
    - b- Kort oplysning: notits om Ligestillingsredegørelsen i avis
    - c- Bredere offentliggørelse: når redegørelsen er fremlagt på biblioteker og lignende, evt. større avisomtale, evt. udsendelse af pressemeddelelse
- Betyder en særligt omfattende offentliggørelse

<i>Amt</i>	<i>Borgmesters partifarve og køn</i>	<i>Kvinder i amtsråd<sup>1</sup></i>	<i>Antal mandater i amtsråd til S, RV, SF, Enhedslisten<sup>2</sup></i>	<i>Offentliggørelse af redegørelse<sup>3</sup></i>
Frederiks- borg	Konservativ, kvinde	7 (33%)	9 (21) (43%)	Bredere offentliggørelse
København	Soc. dem Kvinde	11 (35%)	17 (31) (55%)	Bredere offentliggørelse
Nordjylland	Soc. dem Mand	6 (19%)	16 (31) (52%)	Bredere offentliggørelse
Vestsjælland	Soc. dem Mand	9 (31%)	15(29) (52%)	Bredere offentliggørelse

1. Antal kvinder i Amtsråd. I parentes andel af kvinder i amtsråd i procent.
2. Antal mandater til partierne Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten. I parentes det samlede antal pladser. I anden parentes partiernes procentvise andel.
3. Her er der tre kategorier:
  - a- Ingen offentliggørelse
  - b- Kort oplysning: notits om Ligestillingsredegørelsen i avis
  - c- Bredere offentliggørelse: når redegørelsen er fremlagt på biblioteker og lignende, evt. større avisomtale, evt. udsendelse af pressemeddelelse

## Noter

- 1 Se betænkning 673 og 715 og Andersen, Nielsen og Prect, 1996.
- 2 Denne diskussion bygger på Halsaa 1995b, p. 9
- 3 Se Dahlerup 1998, kap. 14 for en analyse af de forskellige ligestillingslove.
- 4 Se Udenrigsministeriet (1994, 1995) og Ligestillingsrådet (1996c) for en gennemgang af en del af det internationale ligestillingsarbejde og særligt Udenrigsministeriets opfølgning af handlingsprogrammet fra FN's 4. Verdenskvindekonference: *Platform for Action*.
- 5 Se fx Mygind Madsen og Humenius (1987) for en analyse af dele af den private sektor: kvinder i banker og sparekasser. Se Carlsen og Elm Larsen (1993), Højgård 1996, LO kongres (1995), Møller Jensen og Larsen (1994), Nordisk Ministerråd (1993), Udsen (1997) om den manglende ligeløn mellem de to køn i Danmark.
- 6 Se Halsaa 1995b (p.10) for en metodisk gennemgang af en rapport baseret på offentlige dokumenter.
- 7 Se fx FN-publikationen *Meeting in Mexico. The story of the World Conference of the International Women's Year*. UN, New York, 1975.
- 8 Det er Borchorsts pointe, at sprogbrugen i Norden mangler den præcision, som en sondring mellem biologisk og socialt køn kan give. Dette findes i det engelske sprog i begreberne *sex* and *gender*. Førstnævnte omhandler det biologiske køn. Sidstnævnte anvendes, når der er tale om kønsforhold, der er socialt skabte. (Borchorst 1999).
- 9 Den følgende diskussion tager udgangspunkt i Borchorst (1999). Se desuden Hirdman, 1990 (p.44).
- 10 Spørgsmålet om sammenhæng mellem køn og klasse kunne med fordel belyses yderligere i et nyt forskningsprojekt.
- 11 For en forskningsmæssig belysning af spørgsmålet om mænd og ligestilling se Ligestillingsrådets antologi *Mænd på vej* (Ligestillingsrådet 1999c). Se desuden Ligestillingsrådet (1994). Et praktisk eksempel på et „udvidet“ ligestillingsbegreb er den ligestillingspolitik, som man arbejder efter i Aarhus kommune, der i en længere periode har haft et aktivt ligestillingsudvalg. Her er ligestilling for de to køn ét blandt flere parametre, hvoraf etnisk ligestilling er et andet.
- 12 Winter (1994) diskuterer spørgsmålet om udformningen af offentlig politik og dens konsekvenser for implementeringen heraf og herunder politikinstrumenter og deres konsekvenser. Bogen giver en god introduktion til implementeringsdiskussionen. Borchorst (1995, 1999) og Halsaa (1995b) diskuterer ligestillingspolitik fx spørgsmålet om mål og instrumenter i politikken, statens styringsmuligheder og aktører. Se desuden Dahlerup (1998) kap. 11 og 14.
- 13 I den nye ligestillingslov indgår flere politikinstrumenter, som kan være med til at lette implementeringen af loven. Dette gælder ligestillingsredegørelser, som skal udarbejdes af alle statslige institutioner over 50 årsværk og mainstreamingstrategien.
- 14 For en uddybning af denne diskussion se fx T.M.Moe: "The Politics of Bureaucratic Structure" i J.E. Chubb og P.E. Peterson, eds., *Can the Government Govern?*, Brookings, Washington D.C., 1989.
- 15 Jeg har valgt at placere de Folketingsbeslutninger, som ligger bag handlingsplaner for ligestilling i denne gruppe, selv om de ikke er retligt bindende. Dette skyldes den opmærksomhed og ressourcer, som er blevet anvendt på handlingsplanarbejdet i tidsperioden 1987-1997 (se Andersen og Carlsen, 1991, Ligestillingsrådet 1993, 1996a).
- 16 Dette gælder fx konferencer om ligestilling i EF (1991), om udarbejdelse af handlingsplaner (1992), om ligeløn (1993), om mænds familier (1994), om ligestilling i EU og Danmark (1995), om mænds arbejdspladskultur (1997), om positiv særbehandling (1998), om handel med kvinder (1999) og om de marginaliserede mænd (2000) (Ligestillingsrådets Årsberetning, diverse årgange, Ligestillingsrådet 1999b).

- 17 Denne kategori er tilføjet i nærværende projekt.
- 18 Sondringen mellem disse to aktører har ikke empirisk belæg, idet de individuelle ildsjæle ofte spiller en vigtig rolle for ligestillingsarbejdet på organisatorisk niveau.
- 19 Med den nye ligestillingslovgivnings vedtagelse i maj 2000 kan de forskellige aktørers betydning ændres. Se betænkning nr. 1370, 1999 (pp. 39-42) for en aktør-oversigt. Se desuden Fiig (1999) for en oversigt over aktører i ligestillingsspørgsmål på forskningsområdet.
- 20 En gruppe (kvindelige) journalister i dansk presse kan ligeledes betragtes som aktører på feltet, selv om de ikke indgår i denne oversigt. Disse har i en årrække dækket ligestillings- og kønsspørgsmål.
- 21 Se Dahlerup og Hvidt (eds.) 1990 for interviews med danske, kvindelige politikere. I dette projekt er ikke inddraget individuelle Folketings-, amts- eller kommunalpolitikere i evalueringen af ligestillingspolitikken.
- 22 Se kap. 9 om dispensationer efter ligebehandlingslovens § 13 stk.2.
- 23 Se Dahlerup (1998, kap. 14) for en analyse af bevægelsens betydning for udvikling af velfærdsstatens politik og ligestillingspolitik. Det er dog Dahlerups konklusion, at bevægelsens styrke primært lå i den offentlige debat.
- 24 1. Juli 1999 fik ligestillingen sin første minister i Danmark, idet by- og boligminister Jytte Andersen (S) blev udnævnt hertil, hvorefter Ligestillingsrådet ligeledes flyttede ressortministerium.
- 25 Dahlerup (1998, kap.14) sonderer i en vurdering af ligestillingslovgivningen i Danmark mellem hhv. *personafhængig* implementering og implementering, som er forankret i *organisationer*.
- 26 Deres ansvarsområde og opgave var at udvikle tiltag for at gøre distrikterne til attraktive bosteder for kvinder og at bistå kvinderne i at skabe egne arbejdspladser.
- 27 Der forekommer ikke mange analyser, evalueringer og vurderinger af mainstreaming i litteraturen. Der er derfor behov for et forskningsmæssigt fokus herpå med henblik på en begrebsmæssig udvikling. Se *Kvinder, køn og forskning*, temanummer om mainstreaming nr.2, april 2000.
- 28 Den følgende fremstilling bygger på Ligestillingsrådets Årsberetning 1998, kapitel 6 om mainstreaming. En ekspertgruppe i Europarådet gav i 1998 følgende definition af mainstreaming: "Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making" (EG-S-MS (98) 2 prov.). Se desuden formand for Ligestillingsrådet Ingrid Rasmussens kronik i Morgenavisen Jyllandsposten 8. marts 1999.
- 29 Se publikationerne *FN's 4. Verdenskvindekonference, Beijing 4.-15. september 1995* (Udenrigsministeriet 1995) og *Hvad alverdens kvinder blev enige om i Kina. Platform for Action og hvad vi kan bruge det til i Danmark. Ligestilling i et globalt perspektiv* (Ligestillingsrådet 1996c).
- 30 Europarådet udgav i 1998 en rapport med visioner for mainstreaming. I denne påpeges det, at mainstreaming ikke er ensbetydende med, at den almindelige ligestillingspolitik afskaffes, men at strategien skal ses som et supplement til den allerede eksisterende ligestillingspolitik (EG-S-MS (98) 2 prov.). Se desuden Ligestillingsrådet 1994, 1996 om ligestilling og EU.
- 31 Med den nye ligestillingslovgivning bliver mainstreaming et af ligestillingspolitikkenes bærende principper. Se lovens § 4.
- 32 Se Peder Pedersen (1998) for en gennemgang af to hollandske mainstreamingprojekter.
- 33 Se Betænkning nr. 1370, 1999, pp. 156-157, Fiig 1999.
- 34 Det nordiske projekt udgiver et nyhedsbrev om mainstreaming. Nordisk Råd udgiver en endelig evaluering af projektet i 2000.
- 35 Denne del af projektet har været inspireret af bogen *Den umulige samtale – sprog, køn og magt i jobsamtaler* (Scheuer, 1998). Bogen indeholder en spændende analyse af jobsamtaler i et kønsperspektiv. Det er Scheuers konklusion, at kvinder ofte behandles dårligere end mænd under



en jobsamtale- afbrydes oftere, stilles flere ja/nej-spørgsmål og taler mindre end mænd.

<sup>36</sup> I Sverige har mainstreamingstrategien været afprøvet som et metodisk pilotprojekt i ni kommuner. Se Åström for en analyse heraf (Åström 1997, 1998). Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at svensk politisk kultur kan være anderledes end den danske, hvilket ligeledes kan skabe anderledes betingelser for ligestillingspolitik.

<sup>37</sup> En lignende konklusion når Halsaa frem til i en analyse af norsk kommunalpolitik (1995b).

<sup>38</sup> Med den nye lovgivning gøres handlingsplansarbejdet lovpligtigt. Hermed skal alle statslige institutioner over 50 årsværk udarbejde handlingsplaner hvert andet år. Koordineringen af arbejdet udføres af Ligestillingsministeren.

<sup>39</sup> Se Dahlerup 1998, p.252ff for en analyse af det kvindepolitiske netværk i Folketinget og dets betydning for udviklingen af dansk ligestillingspolitik i 1980'erne.

<sup>40</sup> I lyset af handlingsplansarbejdets betydning i dansk ligestillingspolitik kan en sådan politisk prioritering undre.

<sup>41</sup> Denne omfatter følgende indsatsområder: handlingsplaner skal som minimum indeholder måltal (1) samt konkrete tiltag for en bedre balance mellem arbejdsliv og familieliv for begge køn (2) og mål for en mere balanceret kønsfordeling i ledergruppen (3).

<sup>42</sup> Det kunne være interessant at belyse samspillet mellem de enkelte ministerier og Ligestillingsrådet, som er koordinator for handlingsplansarbejdet. Eftersom relationen mellem disse aktører kun i meget begrænset omfang er ekspliciteret i analyse materialet, ville en sådan analyse nødvendigvis kvalitative interviews med de ligestillings- eller personaleansvarlige i hvert ministerium.. Se fx interviews med daværende ligestillingskonsulent i DSB Anette Wolters, personalechef i Boligministeriet Alex Klug og personalechef i Miljøministeriet Jesper Jarmbæk i Berntsen, Dahlerup et al. 1991.

<sup>43</sup> Et eksempel herpå kan være Boligministeriet, der i begyndelsen af 1990'erne førte en aktiv ligestillingspolitik (Berntsen, Dahlerup et al. 1991).

<sup>44</sup> Ligestillingsrådet anbefaler i sin evaluering af den anden handlingsplanperiode, at ligestillingsindsatsen ikke kun afgrænses til personalepolitik, men også styrkes og synliggøres i ministeriets udadvendte politik (Ligestillingsrådet 1993).

<sup>45</sup> Det er vigtigt at understrege, at politikens indholdsside ikke er en del af Folketingets motiverede dagsorden D57 for handlingsarbejdet (1994).

<sup>46</sup> Se Skjeie et al. 1989 p. 131ff for en gennemgang af den norske analyse og for en gennemgang af ligestillingsarbejdet i hvert enkelt ministerium.

<sup>47</sup> Se Nexø Jensen for en kritisk analyse af ministeriets arbejdspladskultur og rekrutteringspolitik (1997a).

<sup>48</sup> Ministeriet ændrede navn til By- og Boligministeriet i 1998 En analyse af ministeriet i begyndelsen af 1990'erne understregede at den manglende formulering af ligestillingsproblematikker gør det vanskeligt for ligestillingsudvalget at komme igennem med konkrete tiltag (Berntsen, Dahlerup et al. 1991).

<sup>49</sup> Ministeriet blev oprettet i 1993.

<sup>50</sup> Flere højere læreanstalter ser dog positiv særbehandling som et instrument til at opnå en bedre balance mellem de to køn. Således har Roskilde Universitetscenter, Danmarks Tekniske Universitet og Det Naturvidenskabelige Fakultet ved Københavns Universitet og Aalborg Universitet søgt Ligestillingsrådet om dispensation fra ligebehandlingsloven til at indføre positiv særbehandling (se kapitel 9 og Fiig 1999). Roskilde Universitetscenter er i øvrigt en af de få undervisningsinstitutioner, der har udarbejdet en handlingsplan med måltal for kønsfordelingen og udviklet ligestillingsinstrumenter.

<sup>51</sup> Ministeriet ændrede navn til Fødevareministeriet i 1997

<sup>52</sup> En analyse af miljøministeriet fra 1991 viste, at 50 % af Planstyrelsens chefgruppe var kvinder. Analysen påpeger, at dette ikke skyldtes aktiv rekruttering men derimod styrelsens mindre

hierarkisk organisationskultur, som skaber et dynamisk arbejdsklima (Berntsen, Dahlerup et al.1991).

53 Se Mogensen for en analyse af DSBs organisationsstruktur. Denne belyser, hvilken styrke det er, at en ligestillingskonsulent befinder sig på chefniveau, og at de enkelte chefer er engagerende i ligestillingsprocessen (Mogensen 1993). DSB fremhæves af Ligestillingsrådet som en af de institutioner, som har de mest konkrete målformuleringer (Ligestillingsrådet 1993).

54 Se Nexø Jensen 1995, 1997a for analyser af dansk forvaltning.

55 Der er udarbejdet en del case studier af kommunale ligestillingstiltag og -politik på Institut for Statskundskab på både Københavns og Aarhus Universiteter. Se fx Bahnsen 1991, Høst Andersen 1998, Kombo 1994,, Gedde Jacobsen 1996, Winge 1997 og Kristensen uå.

56 Se van der Ros og Halsaa: *Ingen Heksekunst, sa de ?!*. *Evaluering af brug af Håndboken*. Østlandsforskning 1988. Se desuden Halsaa 1995a, 1995b, Pincus 1997, van der Ros 1997 og Pincus og van der Ros, 1999.

57 Denne indledning tager afsæt i Pincus og van der Ros 1999.

58 I det følgende bruges begrebet kommunalt både for det amtslige og kommunale ligestillingsarbejde.

59 En opgørelse over arbejdsstyrkens fordeling på sektorer 1998 viser, at i danske amter og kommuner udgør kvinder 77% og mænd 23% af arbejdsstyrken. Der er under 10% kvindelige kommunaldirektører og ca.10% kvindelige borgmestre (figur 5.12. og figur 7.10 Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1999).

60 I 1990'erne har Ligestillingsrådet, Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen organiseret nye tiltag. KL udgiver et nyhedsbrev om ligestilling og har ansat en ligestillingskonsulent til at bistå kommunerne med at fremme ligestillingen lokalt. I 1991-1992 kørte KL et projekt, der skulle afdække, om der er forskelle i kvindelige og mandlige kommunalpolitikeres hverdag. Amtsrådsforeningen afholdt i foråret 1992 en konference om ligestillingsarbejdet i amterne med deltagelse af amtskommunale politikere og embedsmænd med to temaer: ligestilling i EF-regi og personalepolitik og ligestilling (Amtsrådsforeningen 1992/1993). KL afholdt i 1995 projektet *Ledelse og Køn*. Et andet initiativ rettet mod et lokale niveau kom fra Ligestillingsrådet, der i 1994 oprettede en rådgivningstjeneste med det formål at hjælpe offentlige og private virksomheder med at få sat et målrettet ligestillingsarbejde i gang.

61 Disse tal er baseret på knap 200 kommuner og amters ligestillingsredegørelser.

62 Den kommunale styrelseslov giver mulighed for, at en kommune kan nedsætte særlige udvalg. Der gælder dog det særlige forhold for disse udvalg, at de ikke må tildeles opgaver, som hører under faste udvalg. Hvis et særligt udvalg får en opgave, som hører under et fast udvalgs kompetence, må denne opgave løses under det faste udvalgs kontrol, idet kompetencen ikke kan fratages det faste udvalg (Harder 1991).

63 I forlængelse heraf fremsendte statsministeren et brev til Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark angående Folketingets bekymring over amternes og kommunernes manglende indsats for at fremme ligestilling. På baggrund af debatten besluttede Ligestillingsrådet at indkalde handlingsplaner fra kommunerne i forbindelse med handlingsplansperioden 1991-1993 og udarbejdelse af evalueringsrapport til Folketinget i 1993, men gennemførte alligevel den første indsamling af bidrag fra kommunerne allerede i 1992 for at indsamle erfaringer over ligestillingsaktiviteter der fandt sted rundt i landet (Ligestillingsrådets årsberetning 1992 og 1993).

64 Ligestillingsrådet udgav i 1994 pjecen *Vejledning i udarbejdelse af en handlingsplan for ligestilling* (Carlsen 1994).

65 Dette fremgår af ministeriets vejledning. Denne blev forenklet i 1999 for at gøre det tydeligt, hvilke data der er nødvendige for at leve op til lovens krav (Indenrigsministeriets vejledning nr.193, 1996, Vejledning nr. 28, 1999).

66 I forbindelse med ændringen i den kommunale styrelseslov, der trådte i kraft den 1. januar 1996

arrangerede Ligestillingsrådet i 1996 i samarbejde med andre institutioner en konference om de kommunale ligestillingsredegørelser. Desuden udgav Ligestillingsrådet og en række organisationer en håndbog med ideer og redskaber til kommuners og amtskommuners ligestillingsredegørelser og organisationsudvikling. Bogen rummer bl.a. en vejledning i, hvorledes en kommune kan udarbejde den statistiske del af en ligestillingsredegørelse (Grostøl og Poder Pedersen 1997, Koch 1997, Ligestillingsrådets Årsberetning 1996).

67 Den følgende fremstilling er baseret på den komparative analyse af de to evalueringer, som indgår i Ligestillingsrådets anden evaluering (Ligestillingsrådet 1999a).

68 Ifølge den kommunale styrelseslovs §62, stk.3 er fristen for aflevering den 1.september hvert andet år. Evalueringerne er baseret på det materiale, som var indkommet hhv. 1.oktober 1997 og 15. november 1999. Derfor må det antages, at en del kommuner ikke har overholdt loven. Antal besvarelser var 184 (1997) og 190 (1999). I de 190 besvarelser er dog indregnet de 4 københavnske bydelsforsøg.

69 Indenrigsministeren skrev i foråret 1997 til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd med det formål at gøre opmærksom på, at afleveringsfristen for de første redegørelser var 1. september 1997. En måned efter fristens udløb havde Indenrigsministeriet kun modtaget 184 indberetninger, hvorefter ministeren skriver til kommuner og amter i slutningen af september 1997. I løbet af efteråret indkom en del af de manglende indberetninger. Ministeren skrev dog et tredje brev med en anmodning om at sørge for, at de resterende redegørelser bliver indsendt til ministeriet senest d.15.december 1997. Ultimo december 1997 manglede der i alt redegørelser fra 21 kommuner, hvoraf i hvert fald de fem omhandler ligestillingsredegørelserne. Disse 21 kommuner blev indberettet til Tilsynsrådet med det resultat, at der primo februar 1998 kun manglede ligestillingsredegørelser fra to af disse kommuner. Hele sagen er journaliseret som nr. 1997/1520-9 i Indenrigsministeriets arkiv.

70 Se rapportens appendix for en oversigt over nogle politiske forhold i denne gruppe (tabel 1).

71 Det talmateriale, som indgår i dette afsnit stammer fra kommunevalget nov. 1997 fra den database, som var lagt ud på internet på adressen: *www.ditdanmark.dk*

72 En forespørgsel til de 4 amter og 29 kommuner har givet indblik i de forskellige offentliggørelsesformer, som er blevet anvendt. Disse omfatter avisannoncering, fremlæggelse på det lokale bibliotek, præsentation på Internet eller presseomtale. Se tabel 1 i appendix for en oversigt over hver af de 33 amter og kommuners offentliggørelsesform.

73 Se Høstgaard Andersen 1998 for erfaringsopsamling om praktisk ligestillingsarbejde i hhv. Viborg og Kolding.

74 Københavns kommune er den eneste danske kommune, som har en ligestillingskonsulent ansat på fuld tid.

75 Et case-studium af kommunen kritiserer dens ligestillingspolitik for at være uden sammenhæng mellem mål og midler (Gedde Jacobsen 1996).

76 Se Winge 1997

77 Se Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 1997 for en omtale af Lyngby-Taarbæk kommunes ligestillingsarbejde og publikationer.

78 Et andet spørgsmål er, hvorvidt Tilsynsrådet udgør et styringsinstrument, som kan tages i brug over for kommunerne, hvis de forsømmer deres lovhjemlede pligt til at udarbejde ligestillingsredegørelser.

79 Arbejdsmarkedsstyrelsens ligestillingssektion har fra 1995 udarbejdet notater om ligestillingsarbejdet, som har fundet anvendelse i dette kapitel (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1996a, 1996b, 1997a, 1997b).

80 Se Nautrup og Bering 1991, Dahlerup 1989, Emerek og Ipsen 1997 Holt 1988a, 1988b, Skinhøj m.fl. 1984, Skinhøj 1989, Stig 1988, 1989, Wahlgren et al. 1986. Den af Bering og Nautrup udarbejdede evaluering af ligestillingsarbejdet i AF 1986-90 er resultatet af en evaluering, som

Arbejdsmarkedsstyrelsen igangsatte i 1990 om AFs ligestillingsarbejde og har derfor en vis intern karakter (Nautrup og Bering 1991).

81 Det følgende bygger på Arbejdsministeriets publikationer *Arbejdsformidlingen* (1996a) og *Ligestilling på arbejdsmarkedet* (1996b) i serien *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*, Arbejdsministeriet 1996.

82 Det regionale arbejdsmarkedsråd forkortes RAR og Landsarbejdsmarkedsrådet LAR.

83 I en analyse af „akademisk“ arbejdskraft konkluderer Henningsen og Sjørup, at situationen for kvinder her er tilsvarende. Kvinder har siden slutningen af 1960'erne uddannelsesmæssigt overhalet mændene. Det kønsopdelte arbejdsmarked afspejles i et kønsopdelt uddannelsessystem, hvor de to køn har forskellige uddannelser. Manglen på uddannelsespladser i kvindefagene har i perioder medført, at mange kvinder måtte vælge en uddannelse på et af de traditionelle mandeområder for overhovedet at få en studieplads. Dette gjaldt specielt på de lange videregående uddannelser (Henningsen og Sjørup 1997).

84 For en evaluering heraf se Olsen og Ramsøe: *Hvad der er godt for kvinderne, er godt for AMU. Evaluering af P47*. Roskilde Universitetscenter 1991.

85 I artiklen fremhæves det, at disse argumenter blev sat i spil på forskellige tidspunkter i løbet af 1980'erne. De vil blive præsenteret uden denne tidsdimension her. Den følgende fremstilling bygger på Emerek og Ipsen 1997.

86 Se Borchorst 1983 og interview med Borchorst i Information 17.2.1984.

87 En række arbejdsgivere gik ind i kampagnen som fx Jernindustrien. I 1985 blev der lavet en video, hvor en gruppe unge piger danser rundt på et værkstedsgulv i lyserøde kedeldragter under sloganet „*Jernet er varmt på pigerne*“ (Emerek og Ipsen 1997). Det fremstår for mig ganske forståeligt, at en sådan kampagne ikke appellerede til den rigtige målgruppe.

88 Tal for fagene tyder på, at dette stadigvæk er tilfældet. Se Emerek og Ipsen 1997, pp. 24-25 for en klar grafisk fremstilling af kvinders overarbejdsløshed i disse fag frem til 1995.

89 BRYT-projektet under Nordisk Ministerråd blev nedsat for at udvikle metoder til at bryde det kønsopdelte arbejdsmarked. Både den norske og danske del af projektet analyserede kvinder i mandefag (Dahlerup (red.) 1989, Holt 1988a, 1988b).

90 For en intern evaluering heraf se: *Flere mandlige pædagoger i daginstitutioner. Udvikling og afprøvning af nye informations- og vejledningsaktiviteter, der skal fremme mænds motivation for at søge optagelse på pædagoguddannelsen* (Styregruppen for ligestilling, Århus-regionen 1995).

91 Se Dahlerup 1998, kap.14 for en analyse af positiv særbehandling i relation til de politiske partier.

92 Den nye ligestillingslovgivning lægger op til en anden og mindre restriktiv praksis omkring dispensationer til positiv særbehandling. Dette kapitel kan derfor ses som en evaluering af den praksis, som har fundet anvendelse i Danmark i 1990'erne.

93 Den følgende gennemgang bygger på Ligestillingsrådet 1999b, p.7. Se publikationen *Behandler man folk lige når man behandler dem ens? Rapport fra Ligestillingsrådets høring om positiv særbehandling den 26. november 1998* (Ligestillingsrådet 1999b). Sidstnævnte giver en række bud på argumenter for og imod positiv særbehandling fra forskere, politikere, arbejdsmarkedets parter, bureaukrater og indeholder desuden statistik på området

94 En dispensation efter § 13, stk.2 forudsætter imidlertid, at der er enighed blandt arbejdsmarkedets parter i Ligestillingsrådet, idet disse er tillagt en vetoet på dette område. Der er således en mulighed for, at dispensationssager bliver afgjort i Ligestillingsrådets arbejdsmarkedsudvalg. En dispensationsbekendtgørelse fra 1989 åbnede op for visse undtagelser fra dispensationsreglen, idet det blev tilladt at gennemføre kortere arbejdsmarkedsrelaterede kurser for kvinder med henblik på at skabe lige muligheder for kvinder og mænd. Det blev ligeledes tilladt at annoncere efter kvinder, hvis formuleringerne ikke afholder mænd fra at søge.

95 Denne optælling bygger dels på Ligestillingsrådets årsberetninger, dels på en intern oversigt udarbejdet til projektet af Ligestillingsrådets sekretariat i efteråret 1997. Tallene er opdateret ved

redaktionens afslutning maj 2000 og dækker tidsperioden 1990-1999 ( Ligestillingsrådet 1999b, pp.11 og 43, diverse årgange af Ligestillingsrådets årsberetning).

<sup>96</sup> Se desuden Bloch, 1999, Fiig 1999 og Nexø Jensen 1997b samt øvrige publikationer fra forskningsprojektet *Køn i den akademiske organisation* for en nærmere analyse af ligestilling i dansk forskning, det forskningspolitiske system og køn i academia.

<sup>97</sup> Den følgende gennemgang er baseret på Ligestillingsrådets rådsreferater af de enkelte rådsmøder.  
<sup>98</sup> Det nuværende Danmarks Tekniske Universitet (DTU).

<sup>99</sup> Desuden er indgået ministeriernes tilbagemeldinger til Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde.

<sup>100</sup> For en statistisk afdækning af denne uligestilling omkring politisk repræsentation, kvinders deltagelse i politiske og økonomiske beslutningsprocesser, lønforhold og familieliv se publikationen *Kvinder og Mænd* (Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet 1999).



## Litteraturliste

- AF-Region Århus: *Flere mandlige pædagoger i daginstitutioner. Udvikling og afprøvning af nye informations- og vejledningsaktiviteter, der skal fremme mænds motivation for at søge optagelse på pædagoguddannelsen*, Styregruppen for Ligestilling, Århus-regionen, 1995
- Amtsrådsforeningen: Beretning 1992-1993, Kbh.
- Andersen, A. og Carlsen, S.: *Godt begyndt. Ligestillingsrapport om arbejdet med Regeringens handlingsplan for ligestilling 1987-1990*, Ligestillingsrådet, Viborg 1991
- Andersen, A. Nielsen, R. og Precht, K.: *Ligestillingslovene med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kbh. 1996
- Andersen, Høstgaard, G.: På feltarbejde udi ligestilling. Refleksioner over 90'ernes ligestillingsteori og den kommunale praksis i Kolding og Viborg, *Cekvina-Nyt* 4/1998, pp. 11-16
- Arbejdsdirektoratet: *Piger i kvindefag. Rapport fra seminar om piger i kvindefag, april 1988*, Kbh., 1988
- Arbejdsministeriet: Serien Dansk Arbejdsmarkedspolitik, Arbejdsministeriet, Kbh., 1996  
*Arbejdsformidling* 1996a  
*Ligestilling på arbejdsmarkedet* 1996b  
*Den danske arbejdsmarkedsmodel* 1996c
- Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt: *Arbejdsmarkedspolitikken i 97*
- Arbejdsmarkedsstyrelsen:  
*Køn på job. Om ligestillingens mulighed og nødvendighed på arbejdspladserne - set med ligestillingskonsulenters øjne*. Arbejdsnotat nr. 28, 1992a  
*Et skridt på vejen. AMU forløb for ledige kvinder 1990-1991*, 1992b  
*Ligestillingsarbejdet i Arbejdsformidlingen* 1994  
*Notat om status og perspektiver vedr. ligestillingsarbejde*, 1996a  
*Notat om igangværende og planlagte aktiviteter på ligestillingsområdet ultimo 1995*, 1996b  
*Det kan lade sig gøre. Ligestilling og uddannelsesplanlægning i virksomheder*, 1996c  
*Notat om aktiviteter på ligestillingsområdet 1996*, 1997a  
*Notat om ligestillingskonsulenternes arbejde i AF*, 1997b  
*Arbejdsmarkedsrådenes planlægning af arbejdsmarkedsindsatsen i 1998*, 1997c  
*Uddannelsesplanlægning som ligestillingsredskab. Beskrivelse af et forsøgsprojekt*. Arbejdsnotat nr. 29, 1998  
*Nyhedsbrevet om ligestilling på arbejdsmarkedet*



- Bahnsen, A.: *Ligestilling. Drøm eller virkelighed? En implementeringsanalyse af Ligestillingsudvalget i Århus Kommune*, Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1991
- Baude, A. et al.: *Genus i praktiken- på hans eller hendes villkor? Jämställdhetsarbetarens Förening*, 1998
- Bergqvist, C. (m.fl.red.): *Likestille demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Universitetsforlaget Oslo, Nordisk Ministerråd, 1999
- Berntsen, L., Dahlerup, D. et al. : *Ligestilling ja! Men hvordan? Ligestillingstiltag i den offentlige forvaltning*, Institut for Statskundskab og Cekvina, Aarhus Universitet, 1991
- Betænkning vedr. Ligestilling*, Betænkning nr. 673, Kbh. 1972
- Betænkning vedr. Kvinders stilling i samfundet*, Betænkning nr. 715, Kbh. 1974
- Betænkning vedr. Det fremtidige Ligestillingsarbejde Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde*. Betænkning nr. 1370 og bilagsdel, Kbh., 1999
- Billing Due, Y. og Alvesson, M.: *Køn, Karriere, Familie*, DJØFs Forlag, Kbh., 1991
- Bloch, C.: *KØN I AKADEMLIA - ud fra Bourdieus blik*, Køn i den akademiske organisation, arbejdspapir nr. 8, Københavns Universitet, 1999
- Borchorst, A.:  
"Kvinder i mandefag" i *Samfundsøkonomen* nr. 3/83, pp. 4-11  
Interview med Anette Borchorst i *Information* 17.2. 1984  
Statsfeminisme eller afledningsmanøvre. Om dansk ligestillingspolitik gennem 20 år i *Årbog for kvindestudier ved AUC*, Aalborg Universitetsforlag 1986, pp.57-95, 1986  
*Køn og arbejde*, Notat til FIU-undervisere, februar 1993, FIU, LO's FIUafdeling, 1993  
Notat til FIU-undervisere, juni 1994, FIU, LO's FIUafdeling, 1994  
*A Political Niche: Denmark's Equal Status Council*, i Stetson and Mazur (red.), 1995, pp. 59-75  
*Hvad er det vi studerer/Ligestillingsinstitutioner/Ligestillingslovgivning* i Bergqvist (m.fl. red.), 1999, kap.9-11
- Borchorst, A., Christensen, A.-D. og Raaum, N.: *Afslutning. Ligestillede demokratier? Opsamling og perspektivering* i Bergqvist (m.fl. red.), 1999, pp. 253-267
- Carlsen, S.: *Vejledning i udarbejdelse af en handlingsplan for ligestilling*, Ligestillingsrådet, 1994
- Carlsen, S. og Elm Larsen, J. (red.): *Den svære balance*, Ligestillingsrådet 1993

Christensen, A.-D.: *Kvinder i de politiske partier*, i Bergqvist (m.fl.red.), 1999, pp. 62-81

Dahlerup, D.:

*Vi har ventet længe nok. Håndbog i kvinderepræsentation*, Nordisk Ministerråd, Kbh., 1988

(red.): *Køn sorterer. Kønsopdeling på arbejdspladsen*, Nordisk Ministerråd, 1989

*Da ligestilling kom på dagsordenen. Ligestillings- og kvindepolitik i Folketing 1965-1990*, i Dahlerup og Hvidt (red.), 1990, pp.158-219

*Ligestilling i den offentlige forvaltning i 1990'erne- hvordan kommer man fra målsætning til iværksættelse?* i Berntsen, Dahlerup et al., 1991

From Movement Protest to State Feminism: the Women's Movement and Unemployment policy in Denmark , *Nora*, årgang 1, nr.1, 1993, pp. 4-20

*Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985, bind I og II*, Gyldendal, Kbh. 1998

Dahlerup, D. og Hvidt, K. (red.): *Kvinder på Tinge/ Kvinder i landspolitik i 75 år*, Rosinante, Kbh. 1990

Danmarks Statistik og Ligestillingsrådet: *Kvinder og Mænd*, Kbh. 1999

Danske Kommuner, Nyhedsmagasin: Peter Rosendal: *Omstridte M/K-rapporter lader vente på sig*, nr. 25/ 1997, pp.7-8

Ekman, D.: *Perspektiv på mannen: olika sätt att se på maskulinitet: en litteraturgenngang av främst svensk facklitteratur*, Pedagogisk Institutionen, Stockholms Universitet, 1992

Emerek, R. og Ipsen, S.: *Mandefags-strategi- arbejdsmarkedspolitik og ideologi?* i Emerek, Kold et al. 1997, pp. 14-28

Emerek, R; Kold, V.et al.: *Brydninger. Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked*, Arbejds-markedsstyrelsen, Kbh. 1997

Europa-Kommisionen: *Fællesskabets 4. handlingsprogram på mellemlangt sigt om lige muligheder for mænd og kvinder (1996-2000)*, Generaldirektorat V, Kontoret for lige muligheder, 1995

Europarådet: Rapport EG-S-MS, (98)2 prov.

Fiig, C.:

Ildsjæle og statsfeminister. Forførende politik for kvinder og mænd? Status over dansk ligestillingspolitik i 1990'erne i *Cekvina-Nyt* 4/1998, pp. 6- 10

FORSKELLighed i forskning. Ligestillingsrådets status- og strategipapir over ligestilling dansk forskning, Ligestillingsrådet 1999

Folketinget:

Dagsordensforslag D7, d.21.2. 1991

Dagsordensforslag D57, d. 28.4. 1994

Lov nr. 388 af 30. maj 2000 *Lov om ligestilling af kvinder og mænd*

Fredriksson, I.: *Jämställdhet. Om könsideologier*, Tidens Förlag, 1987

Grostøl, M. og Pøder Pedersen, P. (red.): *Mere end ord. Ideer og redskaber til kommuners og amtskommuners ligestillingsredegørelser og organisationsudvikling*, Forlaget Kommuneinformation, 1997

Haavio-Mannila, E.; Dahlerup, D. et al.: *Det uferdige demokrati i nordisk politik*, Nordisk Ministerråd, Oslo, 1983

Halsaa, B.:

*Ingen Heksekunst. Håndbok for kommunale ligestillingsudvalg*, Ligestillingsrådet, Oslo 1984

*Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*, Høgskolen i Lillehammer, 1995a

*Sisyfos eller "øvelse gjør mester"? Dilemmaer ved statslig likestillingspolitikk og kommunalt selvstyre. En iværksettningstudie. Utkast til BFD-rapport d. 23.maj 1995, Norge 1995, pp.4-51, 1995b*

Harder, E.: *Den kommunale Styrelseslov med kommentarer*, 2. udgave, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, 1991

Henningsen, I. og Sjørup, K.: *Køn, kvalifikationer og rekruttering i videregående uddannelser* i Emerek, Kold et al. 1997, pp. 28- 41

Hernes, H.:

*Staten-kvinner ingen adgang?* Universitetsforlaget, Oslo, 1982

*Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*, Norwegian University Press, 1987

Hirdman, Y.: *Genussystemet i Demokrati och makt i Sverige*, Statens Offentlige Utredningar, Stockholm, 1990

Holt, H.:

*Kvindefag-mandefag. 1.del. Tilgangen til de erhvervsgymnasiale uddannelser 1975-85.* Socialforskningsinstituttet, 88:6, Kbh. 1988a

*Kvindefag-mandefag. 2.del. Arbejdsløshed, beskæftigelse og karriere.* Socialforskningsinstituttet, 88:13, Kbh. 1988b

*Forældre på arbejdspladsen - en analyse af tilpasningsmulighederne mellem arbejdsliv og familieliv i kvinde- og mandefag*, Socialforskningsinstituttet, 94:8, Kbh., 1994

Holter, H.: *Hun og han-kjønn i forskning og politikk*, Oslo, Pax, 1996

Højgaard, L.: *Køn og løn. En analyse af virksomhedskultur og lønforskelle mellem kvinder og mænd i fire private virksomheder*, Samfundslitteratur, Gylling, 1996

Indenrigsministeriet:

Sag nr. 1997/1520-9 om de kommunale ligestillingsredegørelser

Vejledning nr. 193 af 2. december 1996

Vejledning nr. 28 af 24. marts 1999

Jacobsen, Gedde N.: "*Men nogle er mere lige end andre...*" *En analyse af kvinders advancementsmuligheder i Horsens og Vejle Kommuner*, Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1996

Kommunernes Landsforening:

*Nyhedsbrev*, diverse numre

*Morgendagens ledelse- En analyse af værdier og vilkår blandt 208 mandlige og kvindelige kommunale topledere*, Kommuneinformation, 1995

Kommunernes Landsforening og Kommunedata: data fra [www.ditdanmark.dk](http://www.ditdanmark.dk) 1997

Koch, U.: *Ligestillingsstatistik*, i Grostøl og Peder Pedersen (red.), 1997, pp.29-38

Kornbo, R.: *To køn - samme vilkår*, Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 1994

Kristensen, H. L.: *Ligestillingsudvalg i danske kommuner*, Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, u.å.

Kvande, E. og Rasmussen, B.: *Nye Kvinneliv - kvinner i menns organisationer*, Ad Notam, Oslo, 1990

Kvinder, Køn og Forskning: *temanummer om mainstreaming*, nr. 2, april 2000

Lauge, R.: *Virksomhedernes kønne valg – en undersøgelse af udvalgte virksomheders ansættelsespraksis i forhold til køn og kvalifikationer*, AF-Vestsjælland, 1996

Ligestillingsrådet:

Årsberetninger 1978-1999

Rådsreferater af sager behandlet efter ligebehandlingslovens § 13, stk.2 1990-1999

*Uden ligeløn - ingen ligestilling. Rapport fra Ligestillingsrådets høring om ligeløn*, Ligestillingsrådet, Viborg, 1988

*Vejen videre. Evaluering af Regeringens handlingsplan for ligestilling 1991-1993*, Ligestillingsrådet, Kbh. 1993

*Farmand. Et magasin om fædre*. Ligestillingsrådet i samarbejde med HK, 1994

*Lige Nu - et debatmagasin*

- Ligestillingsrådet 1996-  
*Vilje til ligestilling. Evaluering af Regeringens handlingsplan for ligestilling 1994-1996*,  
 Ligestillingsrådet, Kbh., 1996a  
*Ligestilling på EU's dagsorden. Reportage. Ligestillingsrådets EU-seminar 2.-3. september 1996*,  
 Ligestillingsrådet 1996b  
*Platform for Action. Ligestilling i globalt perspektiv af Marianne Kruckow*  
 Ligestillingsrådet 1996c  
*Kort og godt om....EU's fjerde handlingsprogram om lige muligheder for mænd og kvinder  
 (1996-2000)*, Ligestillingsrådet, 1996d  
*"Køns-gerninger" i kommunen. Om kommuners og amters ligestillingsredegørelser 1997*,  
 Ligestillingsrådet, 1997  
*Rapport om Ligestillingsrådets arbejde i perioden 1. januar 1995 ultimo november 1998*,  
 Ligestillingsrådet, 1998a.  
*Køn, magt og demokratisering. Et idé-katalog*, Ligestillingrådet 1998b  
*Kønsgerninger" i kommunen 1999* Ligestillingsrådet, 1999a  
*Behandler man folk lige når man behandler dem ens? Rapport fra Ligestillingsrådets høring om  
 positiv særbehandling den 26. november 1998*, Ligestillingsrådet 1999b  
*Mænd på vej*, Ligestillingsrådet 1999c
- Loterington, A. T.: *Foran Fronten? Rapport fra det kvinneretta arbeidet i fylkene*, FORUT-  
 rapport, Tromsø, FORUT Samfunnsforskning, 1992
- Mogensen, E. M.: *Ligestilling i organisationer- en analyse af muligheder og barrierer for  
 ligestilling i organisationer empirisk belyst med DSB, Speciale*, Institut for Statskundskab,  
 København Universitet, 1993
- LO: *Nye veje til lige løn. Rapport om løngab, lønsystemer og jobvurdering. Et debatoplæg til  
 LO's 33. kongres*, 1995
- Moe, T.M.: *The Politics of Bureaucratic Structure*, i Chubb, J.E. og Peterson, P.E. (eds.) *Can the  
 government Govern?*, Brookings, Washington D.C., 1989
- Mygind Madsen, A. og Humenius, J.: *Hvorfor avancerer kvinder ikke i banker og sparekasser?*  
 Handelshøjskolen, Århus, 1987
- Møller Jensen, E. og Larsen, J.: *Køn kvalificerer. Om kønsarbejdsdelingen i 100 år*. Notat til FIU-  
 undervisere, juni 1994, FIU, LOs FIUafdeling, 1994
- Nautrup, B. og Bering, E.: *Ligestillingsarbejdet i AF 1986-990 belyst gennem en evaluering i to  
 udvalgte regioner*, Arbejdsnotat 24 og resumé og anbefalinger, Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1991
- Nexø Jensen, H:  
 Forvaltning i et kønsperspektiv, *Grus* nr. 47, 1995, pp. 25-40  
 Feminisering af centraladministrationen? "Spis lige brød til"- om kønsfordelingen blandt  
 departementets akademikere, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Jurist- og Økonomforbundets

- Forlag, 1997/1, pp. 16-31, 1997a
- Det forskningspolitiske system. En kønsprofilerende beskrivelse af organisering, regler, økonomi og personale inden for forskning og uddannelse*, Køn i den akademiske organisation, arbejdspapir nr. 1, Københavns Universitet, 1997b
- Nielsen, R.: Kvinder, mainstreaming og EU-ret, *Forum*, KVINFOS Tidsskriftserie for køn og kultur, 16.årgang, juli 1996, pp. 34-37
- Nordisk Ministerråd:  
*Likälönedagen 14. september 1993, konferensrapport*, Nordiske seminar-og arbejdsrapporter 1993: 612, 1993  
 Nyhedsbrev om mainstreaming
- Olesen H.S. og Ramsøe A.: *Hvad der er godt for kvinder, er godt for AMU*, Evaluering af P47, Roskilde Universitetscenter, 1991
- Oxford Research: *Delrapport til FIU om Forbundenes grunduddannelsesaktiviteter vedr. løndannelse, lønstrukturer, køn mv.*, Sekretariat Kvindeligt Arbejderforbund, Kbh., 1997
- Petersen, I.V.: *Kvinder og mænd i utraditionelle erhverv - erfaringer fra ligestillingsprojekter i AF*, i Emerek, Kold et al. 1997, pp. 122-131
- Poder Pedersen, P: Kan ligestilling blive mainstream i *Cekvina-Nyt* 4/1998, pp. 19-23,
- Pincus, I.: *Män, makt och Modstand: Ulige set att hindre jämställdhetsreformer i kommunerna*, Kvindevidenskabeligt Forums rapportserie nr. 5, Höskolen Örebro, 1997
- Pincus, I. og van der Ros, J.: *Vilje eller evne? Staten, kommunerne og ligestillingspolitikken i Bergqvist* (m.fl. red.), 1999 pp. 192-212
- Rasmussen, I.: *Nye Metoder i Ligestillingsarbejdet*, Midtpunkt i Jyllandsposten, 8.marts 1999
- Redegørelse for det af Undervisningsministeriet nedsatte udvalg vedr. kønsroller og uddannelse: *Kønsroller og Uddannelse*, Bind I-II, 1978
- Ringsted Kommune, Ligestillingsudvalget:  
 Debatpjecen *Blandet køn giver pote*, 1998a  
 Håndbogen *At ansætte med omtanke*, 1998b  
 Folder til ansættelsesudvalg og indkaldte, 1998c  
 Kvantitativ undersøgelse af ligebehandlingen i ansættelser. Spørgeskemaundersøgelse blandt ansættelsesudvalg og samtalepersoner i perioden januar 1991-august 1999, 1998d  
 Hovedrapport projekt "Ligebehandling i ansættelse". Et mainstreamingsprojekt, 1999



Ros, van der J.:

*Femokrat, hva slags fugl er nå det?* i Holter (red.), 1996

*Et femokratisk projekt: Organisering af ligestilling. Slutrapport af forskningsprojekt, organiseret af kommunal ligestilling i 1990'årene*, Forskningsrapport nr. 28, Højskolen, Lillehammer, 1997

Schalkwyk, J. et al.: *Mainstreaming. A Strategy for Achieving Equality between Women & Men- A Think Piece*, Department for Policy and Legal Services, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm, 1996

Scheuer, J.: *Den umulige samtale. Sprog, køn og magt i jobsamtaler*, Akademisk Forlag 1998

Skjeie, H., Førde, B.F. et al.: *Forvaltningsansvar: Ligestilling*, Rapport 89:3, Institut for Samfunnsforskning, Oslo, 1989

Skinhøj, K.T.: *Kvinder i mandefag*, Danske Kvinders Nationalråd, 1984

Skinhøj, K.T.: *Kvinder og mænd i mandefag. Uddannelse, beskæftigelse og jobindhold*, Socialforskningsinstituttet, Kbh., 1989

Stetson, D.M. og Mazur, A.G. (eds.): *Comparative State Feminism*, SAGE, London, 1995

Stig, B.:

*Danmarks synliggørelse eller camouflase af ligestillingsstrategier. De danske erfaringer*, i Rapport fra nordisk konference for ligestillingskonsulenter og ligestillingsmedarbejdere, Det nordiske BRYT-projekt, Rapport nr. 97 1988

*Det lønner sig- om kvinder i mandefag*, Arbejdsnotat nr. 21, Arbejdsdirektoratet, Kbh., 1989

Sørensen, T.: *Kommunale ligestillingsredegørelser* i Grostøl og Peder Pedersen (red.) 1997, pp. 23- 28

Tange Jørgensen, D.: *En køn historie- om statslig ligestillingspolitik fra Kvindekommision til handlingsplan*, Speciale, Roskilde Universitetscenter, 1987

Teigen, M. og Steen Jensen, R.: *Kjønnskvalitering i utdanning og arbeidsliv*, Institut for Samfunnsforskning, Oslo, 1995

Udenrigsministeriet:

*Equality in Denmark. The Danish National report to the fourth World Conference 1995*, 1994 FN's 4. Verdenskvindekonference, Beijing 4.-15.september, 1995. Beretning, 1995

FN's 4. Verdenskvindekonference 1995. Udenrigsministeriets opfølgning af Platform for Action, 1996

Udsen, S.: *Løndannelsens betydning: når køn følger løn*, i Emerek, Kold et al. 1997, pp. 108-121

Udvalget vedr. det fremtidige ligestillingsarbejde: *Bilag 59*

UN: *Meeting in Mexico. The story of the World Conference of the international Women's year*, New York, 1975

Wahlgreen, Hansen et. al.: *Ligestillingskonsulenterne. Evalueringer af projekter og strategier til fremme af kvinders utraditionelle beskæftigelse*, Arbejdsdirektoratet, 1986

Winge, L.: *Ligestilling i kommunerne. En analyse af institutionelle og diskursive forhold ved handlingsplaner for ligestilling*, Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 1997

Winter, S.: *Implementering og effektivitet*, Systime, Herning, 1994

Yeatman, A.: *Bureaucrats, Femocrats, Technocrats. Essays on the Contemporary Australian State*. Allen & Unwin, Sydney, 1990

Åseskog, B.: *Mainstreaming*. Nordiska Ministerrådet, Mainstreamingprojektet, Stockholm, 1997

Åström, G.:

*Varför mainstreaming?* Svenske Kommuneförbundet, Stockholm, 1997

*Kommuner med känsla för jämställdhet*, i Baude et. Al., 1998

## PUBLIKATIONER I GEPS TEKSTSERIE:

1. John Andersen, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Drude Dahlerup, Jørgen Elm Larsen og Birte Siim: *Project Outline. Gender, Democracy and Welfare States in Transition*, Aalborg Universitet, 1997.
2. Anette Borchorst: State of the Art Study of Research on Women in Political Decision-Making. Report on Denmark, Aalborg Universitet, 1997.
3. Birte Siim og Ann-Dorte Christensen: *Medborgerskab og politisk kultur*. Genoptryk af artikler fra Ann-Dorte Christensen m.fl. (red.) *Det kønnede samfund. Forståelser af køn og social forandring*, Aalborg Universitetsforlag, 1997. (Sælges kun internt på Aalborg Universitet).
4. Birte Siim: *Towards a Gender Sensitive Framework for Citizenship - Implications for Comparative Studies of Welfare States in Transition*, Aalborg Universitet, 1998. Preprint fra: Jet Bussemaker (ed.): *Citizenship and Transition of European Welfare States*, forthcoming, New York/London, Routledge.
5. Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen og Birte Siim: *Køn, demokrati og repræsentation - genoptryk af fire anmeldelser*, Aalborg Universitet, 1998.
6. Birte Siim: *Vocabularies of Citizenship and Gender: The Danish Case*, Aalborg University, 1998. Preprint fra: Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare. Vol.18 (3), issue 56, 1998.
7. Ann-Dorte Christensen og Poul Knopp Damkjær: *Kvinder og politisk repræsentation i Danmark*.
8. Hege Skjeie: *Claims to Authority*.
9. Jens Ulrich: *Det refleksive valgs eksistentielle fordring - en moderne læsning af Jean-Paul Sartre*.

## 2000:

- 1-2000 Drude Dahlerup: *The Women's Movement and Internationalization. Disempowerment or New Opportunities?*
- 1-2000 Pernille T. Andersen: *Identitet og arbejdsliv set i lyset af senmodernitet og fleksibel kapitalisme. En kritisk læsning af Richard Sennett*
- 3-2000 Bérengère Marques-Pereira: *Political Representation in Belgium. Women's Citizenship, Change and Continuation in Parliamentary Debates*.

## 2001:

- 1-2001 Beatrice Halsaa: *Uferdige eller likestilte demokratier ? Historiografiske refleksjoner om nordisk statsvitenskapelig kvinneforskning.*
- 2-2001 Drude Dahlerup: *"Men kvinderne vil jo ikke selv" - Diskursen omkring betydningen af køn ved danske kommunevalg.*

## UDGIVELSER I GEPS RAPPORTSERIE:

- 1-2000 Anette Borchorst, Anne Maria Holli, Hege Skjeie og Christina Bergqvist: *State of the art Study of Research on Women in Political Decision Making, Reports on Denmark, Finland, Norway and Sweden.*
- 2-2000 Anette Borchorst og Christina Fiig: *Plads til forbedring, Dansk ligestillingspolitik 1975 til 2000*
- 3-2000 John Andersen in co-operation with Gestur Hovgaard Soeren H Jensen: *The Politics of Ambivalence and Gambling in Copenhagen*
- 1-2001 Ann-Dorte Christensen og Birte Siim: *TABELRAPPORT. Køn, demokrati og modernitet.*

GEP-TEKSTSERIEN kan købes hos:

SEKRETARIATET. GEP - FORSKNINGSPROGRAM OM KØN, MAGT OG POLITIK

Susanne Poulsen, Aalborg Universitet, Fibigerstræde 2, 9220 Aalborg Ø

Tlf.: 96 35 83 10, Fax: 98 15 32 98, E-mail:sus@humsamf.auc.dk



## GEP - FORSKNINGSPROGRAM OM KØN, MAGT OG POLITIK

GEP - FORSKNINGSPROGRAM KØN, MAGT OG POLITIK beskæftiger sig med den ændrede politiske betydning af køn i de moderne samfund. Kvinders stilling i det danske demokrati har gennem de sidste 30 år ændret sig fra politisk magtesløshed til politisk tilstedeværelse og indflydelse. Denne udvikling har haft vidtgående konsekvenser - ikke kun for kvinder, men også for mænd.

Programmets overordnede formål er at analysere samspillet mellem på den ene side forandringer og opbrud i kønsrelationer og kønsopfattelser og på den anden side ændringer i de europæiske velfærds- og demokratimodeller. Den grundlæggende antagelse er, at politikken spiller en central rolle for konstruktion af køn - og omvendt at ændringer i kønsrelationerne påvirker den politiske diskurs og de politiske institutioner. Ud fra denne dobbelte problematik rejses der en række nye spørgsmål bl.a. til samspillet mellem det civile, politiske og sociale medborgerskab.

Der lægges især vægt på to faktorer: For det første på at synliggøre processer og mønstre bag de dobbelte tendenser til "empowerment" og marginalisering med basis i køn og klasse. For det andet på at differentiere i gruppen af kvinder og i gruppen af mænd ved at undersøge samspillet mellem køn og klasse. Samtidig med, at kønsperspektivet fastholdes vil disse differentieringer bl.a. synliggøre generationsforskelle og forskelle mellem resourcesvage og resourcestærke grupper.

Gennem delprojekter og konkrete casestudier vil områder som fx den offentlige ligestillingspolitik, baggrunden for den stigende kvinderepræsentation, betydningen af kvinders deltagelse i de politiske fællesskaber og i den politiske elite, samt strategier mod marginalisering og fattigdom blive behandlet.

JOHN ANDERSEN  
Institut for Samfundsøkonomi  
og Planlægning  
Roskilde Universitetscenter  
Bygning 23.1., PO 260  
4000 Roskilde  
Tlf.: 46 75 77 11  
Fax: 46 75 66 18  
E-mail: [johna@ruc.dk](mailto:johna@ruc.dk)

ANETTE BORCHORST  
FREIA - Center for  
Kvindeforskning  
Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 2  
9220 Aalborg Ø  
Tlf.: 96 35 84 27  
Fax: 98 15 32 98  
E-mail: [ab@humsamf.auc.dk](mailto:ab@humsamf.auc.dk)

ANN-DORTE CHRISTENSEN  
FEIA - Center for  
Kvindeforskning  
Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 2  
9220 Aalborg Ø  
Tlf.: 96 35 83 92  
Fax: 98 15 32 98  
E-mail: [adc@humsamf.auc.dk](mailto:adc@humsamf.auc.dk)

DRUDE DAHLERUP  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Stockholms Universitet  
S-106 91 Stockholm  
Sverige  
Tlf.: +46 (0)8 16 49 65  
Fax: +46 (0)8 15 25 29  
E-mail: [drude.dahlerup@statsvet.su.se](mailto:drude.dahlerup@statsvet.su.se)

JØRGEN ELM LARSEN  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet  
Linnésgade 22  
1361 København K  
Tlf.: 35 32 32 80  
Fax: 35 32 39 40  
E-mail: [Joergen.Elm.Larsen@sociology.ku.dk](mailto:Joergen.Elm.Larsen@sociology.ku.dk)

BIRTE SIIM (*KOORDINATOR*)  
FREIA - Center for  
Kvindeforskning  
Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 2  
9220 Aalborg Ø  
Tlf.: 96 35 80 12  
Fax: 98 15 32 98  
E-mail: [siim@humsamf.auc.dk](mailto:siim@humsamf.auc.dk)

PERNILLE T. ANDERSEN  
(*PH.D.-STUDENT*)  
Inst. for samfundsudvikling  
og planlægning  
Aalborg University  
Fibigerstræde 2  
DK-9220 Aalborg Øst  
Phone: +45 96 35 80 80  
Fax: +45 98 15 32 98  
E-mail: [pernillea@i4.auc.dk](mailto:pernillea@i4.auc.dk)

JENS ULRICH  
(*PH.D.-STUDENT*)  
Inst. for Historie, Internationale  
Studier og Samfundsforhold  
Aalborg University  
Strandvejen 19  
DK-9000 Aalborg  
Phone: +45 96 35 80 80  
Fax: +45 98 15 32 98  
E-mail: [jensu@socsci.auc.dk](mailto:jensu@socsci.auc.dk)

GERDA THORSAGER  
(*PH.D.-STUDENT*)  
Department of Sociology  
Copenhagen University  
Linnésgade 22  
DK -1361 Copenhagen K  
Phone: +45 35 32 39 45  
Fax: +45 35 32 39 40  
E-mail: [gerda.thorsager@sociology.ku.dk](mailto:gerda.thorsager@sociology.ku.dk)